

CDI 총서 2010-01

# 충남지역연구 Ⅱ

---

충남발전연구원 편저



## 발 간 사

지구촌의 빠른 환경 변화와 속도는 과거 어느 때보다도 우리에게 던지는 다양한 분야의 새로운 패러다임의 변화에 적응하도록 요구하고 있다.

국제적 무한경쟁의 시대가 도래하면서 국경의 의미가 약화되었고 국가의 생존과 번영을 위해서는 국가단위 발전전략 뿐만 아니라 지역단위의 발전체제 구축에도 능동적인 변화와 대응이 필요한 시기라는 것이다.

최근 지역에서 유행처럼 번지고 있는 중요한 키워드를 꼽자면 바로 기후변화에 대응한 저탄소 녹색성장일 것이고, 또 하나는 새로운 도시를 탄생시킨다는 개념이 아닌 기존 도시의 생명력과 활력을 불어넣어 줄 도시재생이 될 수 있다. 또한, 무분별한 지역개발이 아닌 창조적·실용적 개발계획을 통한 사람 중심의 삶의 질 향상일 것이다.

그런 의미에서 지금의 충청남도는 중요한 전환점이다. 민선 5기의 순조로운 출발의 큰 틀안에 세종시 수정안 논란, 금강 살리기 사업의 재검토, 도청이전신도시의 성공적 건설 등 향후 지역균형발전 뿐만 아니라 국가발전을 선도하는 중추역할을 담당하게 될 충남도의 역할론이 그 어느 때보다 중요시되고 있기 때문이다.

충남도정의 현안과제 수행과정속에 충남발전연구원은 1995년 개원 이후 지역발전과 효율적 정책방향을 정립하는 '지식네트워크 매니저'로서의 역할을 충실히 수행해 왔다. 이제 올해로 개원 15주년을 맞았다. 이에 연구원에서는 2005년에 발간했던 개원 10주년 기념 연구논문집에 이은 두 번째 연구논문집을 발간하게 됐다.

이번 총서는 2006년 이후 연구원의 주요 연구성과를 재정리하고 변화하는 시대에 능동적으로 대응할 수 있는 연구방향을 정립하는데 목적이 있다. 제1부 도시계획, 제2부 산업경제, 제3부 농촌개발, 제4부 문화관광, 제5부 환경생태, 제6부 자치행정 등으로 구분, 각 부문별 주요 연구논문을 담고 있다.

수많은 연구결과물 중의 일부를 담은 관계로 보다 다양한 논문을 게재하지는 못하

지만 충남지역의 다양한 분야별 이슈와 관심주제에 대한 이해에 조금이나마 도움이 될 것으로 판단된다.

이 책이 발간되기까지 밤낮으로 연구에 매진하고 있는 모든 충남발전연구원 임직원 여러분의 노고에 감사를 드리며, 앞으로도 충남도정을 이끌어 갈 「쌍 크탱크」로서의 역할에 충실하길 바란다.

개원 15주년 기념일에 즈음하여  
충남발전연구원장 김 용 용



## CONTENTS

### 제1부 도시정책

사회자본과 지역발전 .....	김용웅 .....	9
지방자치단체 균형발전 현황 및 과제 .....	송두범 .....	24
지방행정중심지 입지결정과정에 대한 연구 .....	송두범·조봉운 .....	49
충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석 .....	임준홍·황재혁·이관률 .....	69
저탄소 에너지 절약형 도시계획 통합모델 .....	오용준 .....	92
지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성에 관한 연구 .....	이성근·이관률 .....	126
지방도시재생 활성화를 위한 추진체계에 관한 연구 .....	윤정미·조수희 .....	149

### 제2부 산업경제

FTA가 우리나라 지역경제에 미치는 영향 분석 .....	김홍배·임재영·윤갑식·김재구 .....	167
동태적 경제기반분석을 이용한 충남산업의 장기적 기반성 분석 .....	신동호 .....	183
지역통계발전을 위한 실천방안 .....	백운성·조한석 .....	198
다지역 사회회계행렬을 활용한 충청권 지역경제 구조 분석 .....	임형빈 .....	213

### 제3부 농촌개발

거점면소재자마을 종합개발사업의 추진실태와 개선과제 .....	김정연·박종철 .....	235
기후변화에 대응한 농업·농촌부문의 저탄소녹색성장 전략과 과제 .....	이인희 .....	258
농어촌지역 버스교통 운영실태와 개선방안 .....	조봉운 .....	289
선진국의 농촌발전과 지역재생 .....	유학렬·송두범·조영재 .....	310
충남지역 생태마을 현황 및 실태분석 .....	조영재 .....	334

## 제4부 문화관광

서해안 유류유출의 관광위기 대응실태와 극복방안에 관한 연구 .....	이인배 .....	353
기름유출사고가 태안 도시이미지에 미친 영향 분석 .....	박철희·이정수 .....	386
충청남도 환경색채 연구 .....	이충훈 .....	407
백제역사재현단지의 관광지 이미지와 기대가치의 구조관계 분석을 통한 브랜드전략 연구 .....	윤유식·오정학·김경태 .....	443

## 제5부 환경생태

충청남도의 온실가스 배출 특성 연구 .....	정종관 .....	473
허베이 스피리트호 유류유출 사고에 따른 사회영향평가 .....	정종관 .....	492
생물다양성 현황 및 확보 방안 .....	정옥식 .....	510
충청남도 가정용수 사용량 조사 및 분석 .....	오혜정 .....	526
농촌비오톱 유형분류 및 특성분석 .....	조현주·나정화·사공정희·류연수 .....	544

## 제6부 자치행정

지방정부의 행정이념과 공직관: 충남도정의 실태와 정책적 함의 .....	최병학 .....	569
한미 FTA가 양극화에 미치는 영향 .....	성태규 .....	607
충청남도 다면평가제 운영실태와 개선방안 .....	고승희 .....	625

제1부

# 도시정책





# 사회자본과 지역발전

김 용 웅

## I. 머리말

사회자본(social capital)이 금융자본(financial capital) 및 물적 자본(physical capital)과 함께 생산과정의 필수요소인 새로운 자본으로서 관심이 높아지고 있다. 사회자본은 등 가시적 실체가 없는 보이지 않는 자본으로서 국가와 사회발전의 원동력으로 인식되고 있다. 사회 자본에 대한 논의는 1980년 대 후반부터 국가 및 사회발전과 응용 과학분야에서 활발히 전개되고 있다. 무형의 사회 자본은 다양한 경제주체의 참여와 협력이 중시되는 지역사회 개발과 지역혁신 클러스터 형성 등 지역발전과정에서 핵심적인 조건으로 거론되고 있다. 인간 상호간 신뢰와 믿음에 관계를 둔 사회적 관계와 규범의 형성 없이는 경제주체의 자율적 참여와 협력이 요구되는 지속적인 경제성장과 발전이 어렵기 때문이다.

이 글에서는 사회자본의 구체적 개념과 특성 및 사회자본의 대두배경과 사회자본의 역할 그리고 한국의 사회자본 형성의 문제점과 개선방안을 고찰하고 지역발전과 사회자본간의 관계와 지역단위의 사회자본 육성방안을 모색하고자 한다.

## II. 사회자본의 개념과 특성

### 1. 사회자본의 기본개념

자본(capital)이란 고전경제학에서 토지, 노동과 함께 생산요소의 하나로 “건설기계·시설 등 고정설비와 완제품등 물리적 형태의 자원”을 의미한다. 이러한 물리적 자원을 물적 자본 또는 경제 자본이라고 부른다. 1960년대 신고전주의 경제학에서는 전통적인 생산요소가 얼마나 생산적으로 활용될 수 있는 지는 잘 교육되고 훈련된 노동자에 따라 결정된다는 전제하에 인적자본(human capital)이란 개념을 도입했다. 사회자본은 물적자본이나 인적자본과 마찬가지로 사회 내 생산기능에 파급효과를 유발할

수 있는 무형자산을 의미 한다 (Dhesi, 2000). 사회자본이란 용어는 사회학, 정치학, 경제학, 행정학, 경영학 등 광범한 응용사회과학 분야에서 다양하게 사용되고 있기 때문에 아직까지도 그 본질이나 개념정의에 있어서도 통일된 견해가 없다. 다만 사회자본이 사람들 간에 발생하는 상호관계에 기초한다는 것에만 의견의 일치를 보고 있다. 그래서 Coleman(1988)은 사회자본을 단일한 실체가 아니라 보통 두 가지 이상의 요소가 포함된 다양한 복합체로 보고 있다. 사회자본은 다양한 개념과 형태를 지니고는 있으나 공통적으로 사회구성원의 행동을 특정한 공동목적의 실현을 위해 조정·협력을 촉진토록 하는 사회규범 및 구조임을 강조하고 있다.

콜만(1990)은 이 같은 사회자본의 공통적 유사성을 종합하여 다음과 같이 정의한다. 사회자본은 “사람들 간의 관계에서 공통의 목적을 위해 조직 내에서 결속하고 함께 일할 수 있는 능력으로 인간관계 내에 존재하는 가치로서 조직의 생산성을 증가시키고 특정한 목표의 성취를 가능하게 하는 것” 이라 정의하였다. 즉 “사회자본이란 사람들이 바람직한 목표를 성취하도록 하는 개인의 행동을 상호 조정할 수 있도록 하는 사회적 구조에 간직된 규범과 사회적 관계” 로 정의할 수 있다. 사회 자본은 한 사회적 상호작용들의 양과 질을 형성하는 제도관계 및 규범으로 일컬어지며, 그 제도 및 규범을 서로 지탱하게 하는 접착제의 역할을 한다. 한편 퍼트남(Putnam; 1993)은 사람들이 협동하면 사회가 보다 나아질 수 있다는 가정 하에 사회자본을 “상호간의 이익을 위해 사회구성원 행위의 조정 및 협동을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크” 라고 하였다.

다양한 개념을 종합하여 세계은행(World Bank, 2000)은 사회자본을 “사람들이 바람직한 목표를 성취하는 행동을 상호 조정할 수 있도록 하는 사회적 구조에 간직된 규범과 사회적 관계” 라고 정의하고 있다. 사회자본은 사회구성원의 특정행동을 촉진하는 요소를 지니고 있으나 본질적으로 사회자본은 행위자 속에 존재하는 게 아니라 구조의 관계 속에서 존재하면서 그 조직의 생산성을 증가시키고, 특정한 목표의 성취를 가능케 하는 것이다.

사회 자본은 개인적으로 속성으로 보느냐 아니면 거시적인 차원에서 지역공동체와 국가사회의 특성으로 보느냐에 따라 의미가 달라진다. 사회 자본을 개인의 속성으로 보는 부르뒤외(Bourdieu, 1986, 남궁근, 2007 재인용, 300) 등의 학자들은 사회 자본을 “서로 알고 지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 네트워크로 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 합계” 로 본다. 즉 사회적 자본이란 “행위자가 자신이 속한 집단 즉 네트워크 속에 있는 자원에 접근함으로써 얻을 수 있는 자산” 또는 “사회적 네트워크 또는 사회구조의 구성원이 됨으로서 확보할 수 있는 행위자의 능

력'으로 본다. 미시적 차원에서는 특정한 사람이나 집단이 다른 사람이나 집단에 비하여 자원동원 측면에서 유리한 또는 불리한 위치에 있는가 여부에 대한 논의에 관심을 지닌다. 미시간대학의 사회자본 연구회(SCIG, 1998)는 미시적 관점에서 사회자본을 다른 사람 혹은 단체에 대하여 한 개인 혹은 단체가 가지고 있는 동정심과 책임감(sense of sympathy and responsibility)으로 비롯되는 잠재적 이익, 편인 및 우대(preferential treatment)로 정의하고 있다(허철행·허용훈, 2007, 155-6 재인용). 반면, 거시적 차원의 사회자본을 특정 지역공동체 또는 국가사회의 특성으로 파악하는 학자들은 그 사회의 전통, 신뢰, 협동 등과 같은 호혜성에 기초를 두고 있는 가치와 관계를 통하여 이해하고 있다. 대부분 사회자본의 논의는 지역공동체 및 국가사회의 특성 차원에서 전개되어 왔다. 사회자본이란 결국 국가, 지역, 조직발전에 긍정적인 영향을 미치는 구성원 간 신뢰, 규범, 참여, 네트워크 등을 기본으로 한 인간관계 속에 존재하는 무형의 자산이라 할 수 있다. 사회자본론의 원조라 할 수 있는 토쿠빌(Tocqueville)은 19세기 미국사회는 "사회구성원 개개인이 단체를 구성하여 서로의 필요를 충족시켜주고 공동의 이익을 추구하는 성향"을 바탕으로 발전했음을 강조했다. 즉, 공동체정신, 사회규범, 공동문제에 대한 자발적 참여, 공공재에 대한 책무와 기회주의의 배격 등이 미국발전의 원동력으로 보았다(이종수, 2001; 68).

## 2. 사회자본의 구성요소

퍼트남(Putnam, 1995)은 사회자본을 "조정과 협력을 촉진하는 네트워크, 호혜적 규범, 사회적 신뢰 등 참여자들이 공유하는 목표를 추구하기 위해 효율적으로 함께 일할 수 있도록 하는 조건" 등 사회조직의 특성을 중시한다. 퍼트남은 "협력적 네트워크, 호혜의 규범, 사회적 신뢰"를 사회자본의 핵심적인 구성요소로 보고 있다. 공동체를 구성하는 시민들 사이에 수평적으로 조직화된 네트워크는 그 연대가 강할수록 사회자본의 형성에 긍정적으로 작용한다. 그러나 후원자-고객관계 등 수직적으로 조직화된 네트워크는 그 연대가 강할수록 부정적으로 작용한다. 한편 호혜적 규범은 시민들 사이에 도움을 서로 주고받는 균형화된 호혜관계를 말한다. 어느 한쪽이 일방적으로 주고, 다른 한 쪽은 받기만 하는 일방적 관계나 또는 가족, 동창 등 특수한 집단들 내에서만 서로 도움을 주고받고, 다른 집단은 차별화하는 특수화된 호혜관계는 공동체 전체의 사회자본 형성에 부정적으로 작용할 수 있다(이희창·박희봉, 2005; 1185).

후쿠야마(Fukuyama; 1995)는 사회자본을 "특정사회 혹은 사회의 특정 부문에서 신

뢰의 확산에서 생기는 능력으로 보고 있다. 후쿠야마는 사회자본의 핵심적인 구성요소를 신뢰, 규범, 참여 및 네트워크로 본다. 규범은 호혜성을 기본 속성으로 하여 공동체 유대감을 강화시키는 역할을 하고 신뢰는 존경과 우의 등 특별한 관계에 기반을 두고 구성원 간 상호관계를 강화하는 역할을 한다. 또한 참여는 공익추진에 의무감을 느끼며, 공공문제에 적극적으로 관여하여 이를 해결할 수 있는 단초를 제공하는 역할을 하고, 네트워크는 개인이나 집단 등 행위자들 간 상호관계를 통하여 구성원 상호관계와 유대를 돈독히하는 역할을 한다. 한편, Newton은 사회자본을 규범, 신뢰, 참여를 기본으로 하는 가치, 정치, 경제, 사회적 목적달성을 위해 서로 이어주는 네트워크로 보고 있다.(이희창·박희봉, 2005; 1185)

### 3. 사회자본의 특성

사회자본의 특성은 다른 자본과의 차별적 특성과 다양한 사회적 자본 개념이 지닌 공통적 특성 차원에서 살펴 볼 수 있다.

첫째, 사회자본은 행위자들 사이에서 존재하는 자본이다. 사회자본은 개인의 은행계좌에 있는 경제자본이나 개인적 역량을 의미하는 인적자본 등 사적자본(private capital)과 확연히 구분된다. 사회자본은 개인 간의 상호작용과 네트워크 및 결사체에 속에 배태(embedded)되어 있어 푸트남의 주장과 같이 공동체 사회가 지닌 공공재(public goods)의 성격을 지닌다.

둘째, 물질자본과 인적자본은 소유주체에 이익이 배타적으로 주어지나 사회자본은 이익이 공유된다. 물론 사회자본을 미시적 관점에서 보는 경우 사회자본의 이익은 개별적인 결사체 또는 조직 구성원에게만 배타적 배분이 이루어지나 사회자본을 국가와 지역 등 공동체사회를 전제로 하면 공공재와 같이 모든 사회구성원에게 이익이 공유된다.

셋째, 사회자본은 매우 유동적이어서 소유주체가 지속적인 유지 노력이 필요한 자본이다. 집단이 구성원 사이에 지속적으로 상호의 호혜적 관계를 확인하고 이를 강화시키려는 노력이 없으면 지속이 어려운 특성이 있다. 사회자본은 지속적인 교육과 사회적 관행의 준수를 위한 집단적 노력의 결과라 할 수 있다.

넷째, 사회자본은 등가교환이나 동시교환을 전제로 하지 않는다. 신뢰를 근거로 한 거래에서 신뢰를 준만큼 대가를 보장하지 않는다. 반대로 신뢰라는 사회자본의 사용은 높일수록 이익과 효과는 더욱 커지는 포지티브 섬의 결과를 가져온다. 또한 물질자본의 교환은 동시에 일어나지만 사회자본은 동시적 교환이 일어나지 않는다. 예를 들면

우리가 남을 도와주는 경우 곧바로 대가를 기대할 수 없다. 나중에 적절한 기회에 유사한 도움은 기대할 수 있다. 사회자본은 일방적 호혜성의 불안정한 성격이 있어 쉽게 형성되지 않는 특성이 있다.

다섯째, 사회자본은 특정사회의 공동목표달성이나 생산활동을 촉진하는 생산요소의 역할을 한다. 지역이나 국가 전체의 발전이나 이익에 기여하지 않는 사회적 관계와 규범은 사회자본이 될 수 없다. 사회자본의 형성에 관심을 갖는 것은 사회자본의 질과 내용에 따라 국가 및 지역발전 등과 같은 특정사회의 공동목적 달성의 결과가 달라질 수 있기 때문이다. 그러나 사회자본과 지역 및 국가발전간의 관계는 일방적이지 아니라 순환적이라 할 수 있다. 사회자본의 형성원인과 효과에 대한 연구에서는 공동체나 국가의 속성인 사회자본을 원인인 동시에 결과로 본다는 “순환성(circularity)”의 문제를 제기하고 있다. 사회자본은 지역과 국가발전을 촉진하는 역할을 하나 반대로 지역 및 국가발전은 사회자본의 축적을 촉진하는 역할을 하기 때문이다.

여섯째, 사회 자본은 특정한 사회구조에 배타되어 있기 때문에 장소적 이전이 불가능하다. 경제자본과 물적자본은 공간적 이동이 가능한데 비하여 사회적 자본은 공간적 이동이 곤란하기 때문에 수입 또는 외생적 형성이 어렵다. 사회자본은 사회구성원의 주체적인 노력이 없이는 형성과 축진이 불가능한 특성을 지닌다. 사회자본의 형성과 축적을 위한 사회구성원의 집단적인 인식과 역량을 키우는 것이 중요한 과제가 된다.

끝으로 사회자본은 개인들 간 특정한 행동을 조정, 통제할 수 있는 힘을 지닌다. 사회자본은 비공식적인 규범이며 사회적 조직의 형태를 지나나 사회구성원의 묵시적 합의 속에서 사회적 규범으로 힘을 지닌다. 사회자본이 형성되기 위해서는 정직, 공동체 유지, 의무나 호혜성의 준수 등과 같은 전통적인 덕목의 확립과 사회적 규범이 형성되어야 한다. 사회자본은 사회구성원의 집단적 인식과 행태를 결정하는 전통 및 문화와 밀접한 관계가 있다.

### III. 사회자본의 대두배경과 지역발전

#### 1. 사회자본의 대두배경

1980년대 이후 사회자본에 대한 관심과 논의가 크게 증대된 데는 개별경제주체의 협동적 참여와 협력이 특정사회의 공동목표의 효율적 달성에 핵심적인 역할을 하게

되었기 때문이다. 이 같이 개별경제 주체의 협동적 참여와 상호협력이 중요한 과제가 된 데에서 정치, 사회-경제적 차원에서 많은 변화가 초래되고 있기 때문이다.

첫째, 권위주의적 정치체제의 붕괴 이후 정치적 민주화와 개인의 주권 및 참여의식 증대를 들 수 있다. 민주화과정에서 효율적인 참여와 합의과정을 도출하기 위해서는 개인간의 이해와 신뢰 그리고 일정한 사회적 규범이 요구되고 있다. 사회적 자본의 형성이 없는 상태에서 민주화는 사회적 갈등, 혼란과 낭비만을 초래할 가능성이 크기 때문이다.

둘째, 분권화, 시장기능의 확대, 사회기능의 전문화로 정부의 일방적 통제 및 문제 해결능력이 상대적으로 약화되면서 사회구성원의 직접적인 참여와 자발적 협력 노력의 필요성이 커지고 있다. 사회가 점차 다원화, 전문화되면서 정부의 힘만으로는 복합적인 사회-경제적 문제의 해결이 어려워지면서, 국가기능과 권한이 중앙정부에서 지방정부로 이양되는 것을 넘어 민간부문으로 확대되고 있다. 민간부문의 역할이 커지고 특정사회의 공동목적 실현과 발전은 사회적 자본의 질과 내용의 중요성이 커지게 되었다. 특히 최근 분권화와 세계화의 진전으로 지역이 새로운 경제단위로서 중요성이 커지고 있어 지역자율의 발전 역량 구축이 어느 때보다 중요하게 됐다. 지역발전은 중앙정부의 몫이 아니고 지역사회구성원의 자율적인 역량과 책임에 의해 이루어져야 함으로 공동체의 복원과 지역사회구성원이 상호 신뢰와 협력을 확대할 수 있는 사회적 자본의 형성은 필수적이다. 사회적 자본 형성이 높은 지역과 그렇지 못한 지역은 지역발전의 성취도에 있어 큰 차이가 있다.

셋째, 기술혁신과 정보화의 진전에 따라 대량생산 위주로 생산양식이 변화되면서 기업 상호간 연계와 협력의 필요성이 높아졌다. 지속적인 기술혁신으로 생산기술과 제품의 주기가 매우 짧아지게 되었다. 시장의 불확실성 증대에 대비하기 위해 기업들은 제품생산 시설을 만들 때 새로운 생산 및 제품기술이 도입되면 쉽게 바꿀 수 있도록 하는 데 관심을 둔다. 그래서 생산 공정에 필요한 시설과 부품을 다른 기업에 의존하게 된다. 뿐만 아니라 시장에서 상품의 수요도 매우 다양해지고 전문화되어 표준제품의 대량생산은 줄어들고 개성 있는 제품의 소량생산이 증대되고 있다. 이와 같은 기업간 협력 생산이 효과적으로 이루어지기 위해서는 기업 상호간 신뢰와 호혜적 상거래 관행의 정착이 필요하게 되었다. 최근 기업간 경쟁은 단순히 제품의 질이나 가격경쟁이 아니고 새로운 아이디어나 기술혁신에 의하여 결정된다. 대부분의 기업은 기술혁신을 위해 대학과 연구기관은 물론 다양한 지원조직, 다른 기업과의 연계와 협력을 강화하고 있다. 생산주체 간 협력증대 추세로 인하여 지역발전을 촉진하는 실리곤 벨리와 이태리 산업지구 등 산업 클러스터와 혁신 클러스터 형성이 확대되고 있다.

## 2. 사회자본과 지역발전

지역발전이란 지역단위 경제·사회여건의 바람직한 변화를 의미한다. 지역발전의 초기단계에는 생산과 경제 시스템의 양적 성장 등 총량적 경제성장, 산업구조의 혁신, 생산성 증대 등 경제성장과 발전을 중시하나 점차 교육, 문화, 의료, 주거 및 환경보전, 및 지역정체성 확립과 공동체 형성 등을 중시한다. 그동안 지역발전은 주로 중앙정부의 주도로 지방행정기관이 집행해왔다. 그러나 최근 지역발전은 점차 지방자치단체와 지역사회 내 다양한 경제주체인 대학, 기업, 다양한 상공 및 경제단체, 금융기관 등의 자율적인 참여와 협동적인 노력으로 추진하고 있다.

지역발전과 사회자본의 관계는 일반적인 관계로 볼 수 없다. 상호간 영향을 주는 쌍방향의 순환관계라 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 그동안의 연구에서는 사회자본이 지역개발에 미치는 영향과 효과를 밝히는 데 치중해 왔다. 가장 대표적인 연구가 Arrow(2000) 등에 의한 사회자본의 경제성장에 대한 영향 연구이다. Newton은 자발적 협동에 의해 산출된 유형의 서비스 시설, 지원과 유사하다는 점에서 재정적 자본(financial capital)에 가깝다고 주장한다. 한편 콜먼(Coleman, 1988)은 사회자본은 다른 자본과 같이 생산적이며, 사회자본이 없을 때 얻을 수 없는 성과를 가능하게 하는 것으로 보았다. 푸트남(1993a)은 사회자본의 접근방법이 시장경제와 민주제도를 강화하는 역할을 하는 것으로 보았고, Olson은 주민연대의 수평적 네트워크가 정치와 경제의 성과를 증진한다고 주장한다. Fukuyama(1995)는 국민경제 성과유형을 설명하는데 있어 중요한 요인을 신뢰와 협력이라고 지적한다. 한편 Knack와 Keefer(1997)는 세계가치조사(World values Survey)자료를 활용하여 29개국 사례연구에서 신뢰와 구성원간의 협력이 전반적인 경제활동에 긍정적인 영향을 미치며, 특히 신뢰는 성장률과 투자율에 직접적인 관련성이 있다는 실증적 연구 결과를 발표했다. Whiteley(2000) 역시 34개국의 시계열자료(1979-1992)를 이용하여 경제성장에 대한 사회자본의 영향을 분석했다. 사회자본은 인적자본 만큼이나 경제성장에 강한 영향을 미치고 있음을 발견했다(이회창 외, 2005, 1187 재인용).

Putnam(2004) 등의 학자들은 사회자본은 교육성파에도 긍정적인 영향을 미치는 것으로 보았다. 우선 사회자본은 인적자본 형성과 밀접한 관계가 있다. 분명 교육은 사회자본을 높이고 사회자본은 교육성파를 높인다는 것이다. 푸트남은 사회자본과 교육과의 관계를 알아보기 위해 학생들이나 학부모간 기능적인 유대가 강한 카톨릭학교 학생과 일반학생들 간의 학업성적과 학업포기율을 분석했다. 동일한 수준의 학생들 간에도 카톨릭 학교 학생들의 학업 신장률이 높고 학업포기율도 낮다. 특히 일반학교

학생 중 편부모 가정 학생들은 일반 가정 학생에 비하여 학업포기율이 1.5배 높았으나 카톨릭 학교 학생들은 전혀 차이가 없음이 발견됐다. Coleman (1988)은 사회자본이 학업성과나 학업 포기율에 직접적으로 영향을 미치고 있음을 의미하며, 가족내 사회자본이 부족한 경우 공동체 사회자본으로 보충할 수 있는 것으로 보았다(이희창외, 2005 재인용).

이밖에도 사회자본은 지역환경개선과의 관계에서도 긍정적인 역할을 하는 것으로 밝혀졌다. 방콕을 5개 권역으로 나누어 공동체별 환경개선 수준을 비교분석한 결과 사회자본이 풍부하고 네트워크 형성이 활발한 지역일수록 공동체 환경개선의 인식도도 높고 성과가 큰 것으로 나타났다( Daniere 등 2002, 477, 이희창 재인용).

다음으로 지역의 정치·행정적 측면에서 사회자본의 역할과 효과이다. Putnam (1993)은 좋은 정부란 지역주민들의 요구에 대응할 수 있고, 이를 효과적으로 집행할 수 있는 정부를 전제하고, 이 같은 지방정부의 대응성과 효과성 보장에는 우선적으로 성숙한 시민사회의 규범과 네트워크가 발현되는 사회자본이 선행조건이라고 주장하였다. Rice(2001)는 아이오와주 114 지역공동체를 대상으로 지방정부의 성과에 대한 사회자본의 영향력을 분석했다. 그 결과 대인신뢰, 정치적 공평성, 시민참여, 네트워크를 기초로 된 사회자본변수와 지방정부의 대응성, 지방정부의 효과성을 토대로 구성된 지방정부 성과변수 간에는 높은 상관성을 발견했다. Knack(2002)는 정부성과(회계관리, 자본관리, 인적자원, 결과관리, 정보기술)에 대한 사회자본(자발성, 센서스에 대한 응답수준, 사회적 신뢰, 비공식적 사회화, 클럽참여, 단체참여)의 영향력을 분석했다. 그 결과 자발성과 센서스 응답수준, 사회적 신뢰가 정부성과에 크게 영향을 주었으나 다른 변수들은 통계적으로 유의한 의미의 영향을 미치지 못하고 있다.

### 3. 한국의 지역발전과 사회자본

이희창·박희봉(2005)은 지역발전을 종속변수로 사회자본(규범, 신뢰, 참여, 네트워크, 협력, 의사소통 채널), 지방정부의 대응성 등 2개 영역의 6개변수를 독립변수로 선정하여 5년 전과 비교토록하고 상관관계를 분석했다. 그 결과 사회자본이 지역발전에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 그러나 참여도는 오히려 마이너스 효과를 나타냈다. 참여를 줄여야 지역발전이 이루어진다고 판단하기 어렵다. 참여는 다른 변수와 달리 도시화의 수준과 역의 관계에 있기 때문이다. 광역시, 중소도시, 농촌지역 순으로 참여가 높고 반대로 지역발전은 역의 수준을 보이고 있다. 이것은 우리나라 지역발전과정에서 어떤 부문에 중점적인 보완이 필요한가를 보여 준다.



〈표 1〉 사회자본과 지방정부 대응성 측정항목

변수		조작적 정의	측정 항목
규범		지역사회에서 준수되어야 할 규범	이웃간 지역사회 정보공유, 출신지역 차별 배제, 지역 내 집단간 상호 의사존중
신뢰		주민 및 지방정부 신뢰	이웃 신뢰, 기초자치단체 신뢰, 광역자치단체 신뢰
참여		지역현안이나 지역개발 문제에 대한 참여의지	지역문제에 대한 적극적 관심, 지역 내 구호활동 참여, 지역개발계획 수립에 참여
네트 워크	협력	문제해결 및 지역발전 위한 지역주체간 협력	지역발전을 위한 지역 주체간 상호협력, 지역사회 갈등 해결을 위한 주민간 상호협력, 지역문제 해결을 위한 공공조직과 민간조직 상호협력
	의사소통 채널	지역통합에 필요한 의사소통채널 형성	문제해결을 위한 의견수렴 및 반영장치 존재, 주민의견과 아이디어 공유 위한 정기적인 모임 존재, 지역문제 발생시 당사자별 충분한 의견표명 메커니즘 존재, 지역문제 발생시 토론과 협력을 통한 문제해결
지방정부 대응성		주민배려와 주민요구에 대한 적실성 있는 서비스	보다 나은 서비스 제공에 관심, 주민요구에 대한 적실성 있는 대응, 지역문제 해결에 있어 주민요구 반영, 주민을 위한 지역현안 정보제공 노력

사회자본이 지역개선에 미치는 영향을 살펴보면 신뢰나 참여는 종합개선에 영향을 미치나 나머지는 영향정도가 미약하고 일정한 패턴을 보이지 않는다. 비교기간이 푸트남의 25년보다 크게 부족한 5년으로 충분하지 않기 때문이다. 사회자본이 지역주민 대응성에 미치는 영향을 살펴보면 사회자본을 구성하는 모든 변수들이 긍정적인 영향을 미쳤다. 또한 지방정부의 대응성이 지역발전에 미치는 영향도 긍정적으로 나타났다. 그러나 푸트남은 지방정부의 대응성과 함께 이러한 요구들을 효과적으로 충족할 수 있어야 한다고 하였다.

〈표 2〉 지역발전 측정지표

영역	지역발전도 측정지표		지역개선도 측정지표
교통 상황	통계	차량당 도로연장(m), 면적당 도로 연장(m), 차량당 주차공간(면), 도로 포장율(%)	차량당 도로연장 증가, 면적당 도로 연장증가, 차량당 주차장 증가 면수
	설문	교통현황 평가(5점 척도)	5년전 대비 교통개선도 평가
생활 환경	통계	상수도 보급률(%), 1인당 시장 연면적(m <sup>2</sup> ), 만 인당 의료인수(명), 만 인당 범죄발생 건수(건)	1인당 시장 증가면적*, 만인당 의료인 증가수, 만 인당 범죄발생 감소 건수
	설문	생활환경 평가(5점 척도)	5년전 대비 생활환경개선도 평가
지역 경제	통계	1인당 지역내 총생산(천원), 1인당 지방세 징수액(천원), 1인당 경제 개발 투자액(천원), 재정자립도(%)	1인당 지역내 총생산 증가액**, 1인당 지방세 징수 증가액, 1인당 경제개발투자 증가액
	설문	지역경제 평가(5점 척도)	5년전 대비 지역경제 개선도 평가
교육 여건	통계	고교생 대학진학률(%), 1인당 공공 도서관 이용 책 수(권), 만 인당 사설학원수(개)	대학진학률 증가, 1인당 공공도서관 이용책 증가수*, 만 인당 사설학원 증가수
	설문	교육여건 평가(5점 척도)	5년전 대비 교육여건 개선도 평가

- 참고 1) 지역발전도 지표 중 통계자료는 2001년 말, 설문조사는 2002년 3월 기준.  
 2) 지역개선도 지표는 1995년 대비 증가량(단, \*는 1996년, \*\*는 1997년 대비 증가량)  
 3) 만 인당 범죄발생건수는 (-)효과, 그 외는 (+)효과를 나타내는 지표임.  
 4) 정점에 달해 더 이상 개선될 수 없는 지표(도로포장률, 상수도보급률)와 지역기반시설 투자 등에  
 따라 연도별 등락을 보이는 지표(재정자립도)는 지역개선도 분석대상에서 제외함.

- 자료 1) 경기도(1996/2002). 「경기통계연보」.  
 2) 경기도 인터넷 통계정보 자료(<http://www.gg.go.kr>).  
 3) 한국도시행정연구소(1997/2003). 「전국통계연감」.  
 4) 행정자치부 지방재정세제국(1996/2002). 「지방재정연감」.

## IV. 사회자본 형성 문제점과 개선방안

### 1. 한국 사회자본 형성의 문제점

사회자본의 형성을 위해서 수평적이고 개방적인 사회관계와 문화의 기반이 절대적으로 필요하다. 그러나 한국사회는 전통적으로 수직적인 유교적 문화 속에서 혈연적

가족주의와 연고주의의 지배하에 있었기 때문에 사회자본의 형성기반이 취약한 것이 사실이다. 한국 사회는 그동안 수직적 유교문화를 바탕으로 정부주도형 국가발전모델을 택하여 세계적인 유래가 없는 압축성장의 신화를 이루었다. 정부주도형 국가발전모델의 효용성이 약화되었다는 점에서는 공감하고 있지만, 이를 대체할 수 있는 새로운 발전모델이 정착되지 못하고 있다. 사회자본의 축적은 시민사회 중심적 국가발전에 중요한 요소로 작용할 수 있다. 사회자본을 형성하기 위한 한국 시민사회의 현실은 낙관적이지 못하다(허철행·허용훈, 2007; 157~8).

사회자본의 형성을 위해서는 시민사회의 발전은 필수불가결한 요소이다. 시민사회의 발전을 표방할 수 있는 것은 자발적 결사체, 즉 시민사회단체의 존재이다. 그러나 한국시민사회단체의 현실은 매우 열악하다. 특히 시민들의 수평적 결사체에 대한 참여는 아직 미흡한 수준이다. 시민 없는 시민단체, 시민 없는 시민운동이 계속되고 있다(허철행외, 2007; 158).

특히 수평적 결사체에 대한 가입은 극히 미미한 수준임에도 불구하고 친목회, 동창회, 종교단체와 같은 권위적, 수직적, 폐쇄적 결사체 가입은 활성화되어 있는 편이다. 아울러 수평적 결사체라 하더라도 몇몇 소수의 엘리트에 의해 주도되어 조직내부에서 수평적으로 운영되지 못한 경우도 많다. 결국 이런 한국적 상황으로는 공익증진을 위한 사회자본의 형성은 한계가 있다.

권위주의적 결사체가 많은 것은 아직도 한국사회에 전근대적 사고가 잔존하고 있다는 사실을 입증하는 것이다. 혈연, 지연, 학연과 같은 연고에 입각한 전근대적인 수직적 결사체의 존재는 사회자본형성을 위축시키는 역할을 한다. 연고주의는 정실주의와 공공부패의 원인이 되기도 한다. 같은 까마귀이니 뱌주라는 말을 한 사람이 감옥에 가는 사례가 대표적이다. 시민단체의 존재와 역할은 중앙정부-광역기초자치단체로 갈수록 약화되어 있다. 농어촌 지역에는 여전히 자발적 사회단체보다는 권위주의시대 만들어졌던 관변단체 위주로 운영되고 있다. 한국시민사회의 현실을 충분히 고려하지 않고 사회자본론의 이론적 구도대로 적용한다면 적실성 있는 사회자본 축적의 방안이 마련되기 어려울 것이다.

둘째, 한국사회의 전반적인 신뢰부족은 사회자본 형성의 중요한 한계요인으로 작용한다. 1999~2001년간 주요국의 “사람에 대한 신뢰도” 조사에 따르면 대부분의 사람을 믿을 수 있다고 응답한 비율은 한국은 27.3%에 불과하여 덴마크 64.1%, 스웨덴 63.7%, 핀란드 56.8%에 비하여 크게 낮을 뿐만 아니라 일본 39.6%, 캐나다 38.4%, 미국 35.5%, 독일 31.2%에 비해서도 낮은 것으로 나타났다(세계가치관조사(www.worldvaluessurvey.com)). 한국사회의 신뢰부족은 시간이 갈수록 커지고 있다.

사람에 대한 신뢰도는 1982년 36%를 기록한 이후로 1990년 33.6%, 1996 30.3%로 낮아졌고, 외환위기 이후 2001년 27.3%로 낮아졌다. 낮은 신뢰도의 원인은 시민윤리 및 질서의식 결여와 법과 규칙 경시 풍조, 정실과 부패 만연 등이 원인이 된 것으로 볼 수 있다.

셋째, 신뢰부족의 가장 두드러진 분야가 정부에 대한 신뢰부족이다. 서구에서는 이미 정부의 능력에 대한 지속적인 논쟁이 오랜 기간 지속됐다. 정부에 의한 국가운영이 한계점에 달했다는 지적과 함께 정부의 시대는 지났다고 주장한다. Nye(1998)은 정보화 시대의 도래로 인한 전 세계화된 경제적 무한 경쟁체제에서 정부주도적 국정 운영은 국가경쟁력을 약화시키는 주요요인이 되면서 정부의 역할, 기능에 대한 신뢰상실의 계기가 된 것으로 보고 있다(허철행외 2007; 158 재인용).

한국정부는 보다 뿌리 깊은 불신의 근거를 가지고 있다. 과거 권위주의 시대 고압적인 정부에 대한 거부감이 불신의 원인이 되고 있다. 권위주의정부는 도덕성이나 정치적 정당성의 부재라는 한계를 가지고 있기 때문에 정부정책에 대한 불신은 제한적일 수밖에 없다. 권위주의정부 이후에는 정부정책실패가 정부불신의 원인이 되고 있다. 신자유주의 하에서 세계적인 정부신뢰 위축과 함께 권위주의에 대한 적대감의 성향과 정책실패 등 한국적 특수성이 작용하면서 정부신뢰는 한계에 부딪치고 있다. 거기에서 정치 불신이 정부불신을 더욱 심화시키고 있다. 정치인들의 부패와 부정선거, 파행적 정당운영 등은 우리사회 전체의 신뢰상실의 중요한 원인으로 작용한다.

넷째, 사회계층간 신뢰의 약화이다. 정당성이 결여된 권위주의적 정부는 산업화와 경제성장의 성과로 상쇄하려하였기 때문에 대중의 희생을 강요하는 산업화를 추진했다. 이로써 빈부격차가 심화되고, 노동문제의 야기 등 계층간 분화현상이 확산되고 있다. 빈자와 부자간의 사회적 양극화, 노동자와 기업인, 경영자, 정부간 벌어지는 갈등은 심각한 수준이며, 계층간 신뢰상실은 계층간 집단간 상호협력과 네트워크 형성을 저해하고 있다.

끝으로, 사회자본의 형성 결여는 참여의 한계 때문이다. 참여는 사회자본 형성의 기초가 되는 상호작용을 불러일으키는 요인이 되고 상호작용과정에서 신뢰와 네트워크 등이 형성된다. 민주화과정에서 시민참여의 가능성이 상당부분 열려진 것은 사실이지만 형식화되고 있어 참여를 통하여 실질적인 이익이 실현되기 어렵다. 시민참여를 위한 공청회나 여론조사 등이 실시되고는 있으나 아직도 형식적인 측면이 많으며 실질적인 효력을 발휘하기에 충분하지 않다.

## 2. 사회자본 형성 촉진방안의 모색

### 1) 시민사회에 의한 사회자본 형성 방안

사회자본 형성의 가장 우선적인 과제는 사회적 상호작용이 증가하고 시민참여를 활성화하는 것이다. 이 같은 차원에서 효과적인 방안의 하나는 시민사회를 통한 사회자본의 확대이다. 시민의식의 성숙에 의하여 자발적 결사체의 수나 규모, 활동영역이 증가하고 기능이 활성화된다면 사회적 상호작용이 증가하고 시민참여가 활성화 될 수 있기 때문이다. 그러나 현실적으로 시민의식의 성숙과 시민참여를 어떻게 활성화할 것인가에 대한 구체적 대안마련이 쉽지 않아 실효성이 크지 않다. 현재의 시민사회는 정치권의 몇몇 엘리트들에 의한 시민 없는 시민단체를 양산하여 자발적인 시민사회의 형성에 부정적인 영향을 미치고 있다.

### 2) 정부에 의한 시민사회의 형성

사회자본 형성을 위한 두 번째 과제는 정부에 의한 사회자본의 형성이다. 현 단계에서 사회자본형성을 시민사회의 발전에 맡겨둘 수 없다. 시민사회가 일정수준 발전할 때 까지 만이라도 정부의 적극적인 역할이 필요하다. 정부는 시민사회발전을 위한 공적이고도 제도적 지원의 실체이기 때문에 정부의 적극적인 역할은 절대적으로 필요하다. 시민사회가 발달한 나라에서도 정부와 국가공권력은 사회자본형성에 적극적 역할을 한다. 시민사회의 발달과 사회자본의 형성을 위해서는 공공분야의 적절한 지원이 필수적이다. 시민사회의 자생적 발전의 정당성에도 불구하고 많은 시간이 소요된다. 그러나 현재 지역 및 국가발전에 있어 시민사회의 발전과 사회자본의 자생적 형성을 위해 무작정 기다릴 수 없다. 특히 한국은 권주의정부에 의한 불균형성장과정에 있어 경제와 행정부문에 비하여 시민사회부문이 크게 위축되었다. 이 같은 구조적 제약을 극복하기 위해서는 공공부문의 적극적인 지원이 절실하다.

정부에 의한 시민사회의 육성과 지원에 필요한 과제는 무엇인가? 가장 중요한 것이 정치·행정 엘리트의 시민사회 및 사회자본에 대한 이해와 자각이 선행되어야 한다. 시민사회와 사회자본에 바탕을 두지 않은 국정운영은 정당성을 갖추기도 어렵고 민주적이고 효율적인 추진도 기대하기 어렵다. 서구국가에서는 장기간의 역사적인 흐름에 있어 시민사회가 생성되고 시민사회의 요구에 의하여 시민참여 체제가 구축되었지만 한국의 경우 그러한 과정을 통해 시민사회의 성숙을 기대하기 어렵다. 앞으로는 정치 엘리트에 의해 시민사회의 활성화를 위한 동기부여를 자극해야 한다.

### 3) 정부의 사회자본 형성 촉진방안

사회자본의 형성을 위한 정부의 역할은 크게 4가지 차원에 살펴 볼 수 있다. 첫째, 시민단체의 육성을 지원 적극 강화해야 한다. 사회자본의 형성을 위해서는 사회구성원의 공공분야에 대한 관심과 참여의식을 높이고, 이 과정에서 사회구성원 상호간 교호작용의 확대와 상호신뢰와 호혜관계를 발전시켜 나가는 노력이 필요하다. 시민사회의 역할이 우리사회의 사회자본 형성에 어느 정도 기여할 수 있는가는 따로 논의가 필요하나, 사회적 신뢰를 확산시키고, 사회구성원의 합의가 전제된 규범의 형성에 필요한 거버넌스가 필요하다면 시민사회의 육성과 지원은 필수적이다.<sup>1)</sup>

둘째, 시민사회발전과 관련된 제도나 법령의 정비 등을 위해 노력해야 한다. 특히 시민단체들이 정치행정과정상 참여를 강화할 수 있는 장치를 마련하는 것이 중요하다. 공식적으로나 제도적으로 시민단체의 참여가 강화될 수 있다면 시민들의 시민사회참여가 적극화될 수 있을 것이며, 새로운 시민단체의 형성도 활성화될 것이다. 아울러 주민발안, 주민소환과 같은 자치와 관련된 제도적 장치를 활성화하게 되면 시민의식 개선에 도움이 될 수 있다.

셋째, 시민의식 강화방안이 마련되어야 한다. 시민의식 강화를 위한 정부교육정책이 구체화되어야 하고, 공동체 운동과 자원봉사문화의 정착과 관련한 정부정책과 지원책 마련이 적극화되어야 한다. 특히 지방정부의 경우 지역축제나 행사, 시민교육을 통하여 지역사회 공동체 운동의 전개를 통한 사회신뢰기반을 형성해야 한다. 시민의식은 사회구성원들에게 시민사회의 행동양식과 가치규범을 학습하는 방안이며, 이로 인하여 국가사회의 정체성을 인식하고 사회자본을 형성하는 내면적 근거가 된다.

넷째, 거버넌스를 구축하고 강화하는 방안이 만들어져야 한다. 거버넌스는 국가사회의 제반문제를 해결하기 위해 정부와 시민사회, 기타 제반경제주체들 간의 협력체계라 할 수 있다. 거버넌스의 틀안에서 네트워크를 통한 정치사회적 상호작용을 장려함으로써 사회자본의 구축에 기여하게 된다. 거버넌스 구축을 위하여 정부와 시민사회단체, 기업군 등과의 파트너십이 무엇보다도 중요하게 되기 때문에 정부는 이를 위하여 법률적, 제도적 장치를 만들어야 한다. **[cni]**

1) Putnam(1993)과 Fukuyama(1995)는 사회자본 형성에 있어서 정부의 역할과 기능을 부정적으로 보고 있다. 정부지원에 의하여 사회자본이 형성된다면 자발성의 부재로 사회자본이 정상적으로 작동되기 어렵다. 오히려 시민단체의 순수성이 훼손되어서 사회적 신뢰성을 상실할 가능성도 있다. 따라서 시민단체에 대한 육성은 정부가 직접 나서기보다는 중립적인 공공기구를 만드는 방안도 고려해야 한다. 서구의 경우 한국보다 사회단체에 훨씬 많은 공공지원을 하고 있으나 정부 또는 편파적 정치세력에 의한 비판에 직면한 경우는 매우 드물다. 유럽의회는 시민단체에 대한 정부지원의 적정규모를 국민총생산 대비 0.3%로 권고하고 있으나 우리나라는 정부예산에서조차 0.05%에 불과한 실정이다.

## 〈참고문헌〉

- 이종수, 2001, 정부에 대한 신뢰와 그 결정요인, 사회과학논집, 320
- 이희창·박희봉, 2005, 사회자본과 지역발전, 한국행정논집, 제 17권 제4호, pp. 1184~1206.
- 허철행·허용훈 (2007) 한국사회자본의 한계와 전망, 한국행정논집, 제19권 제1호, pp. 151~170
- Coleman J. (1990) Foundations of Social Theory, Cambridge: Belknap Press  
Dunham
- Fukuyama, Francis (1995) Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity,  
New York: Free Press
- Nye, Joseph S. Jr (1998) Why People don't trust government, Harvard University  
Press.
- Putnam, R. (1993) Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy,  
New Jersey, Princeton University Press
- World Bank (2000) Social Capital for Development([www.worldbank.org](http://www.worldbank.org))

# 지방자치단체 균형발전 현황 및 과제

## - 충청남도를 중심으로 -

송 두 범

### I. 서 론

2006년 말 현재 충청남도의 총인구는 200만 명이다. 이중 51% 이상이 천안시, 아산시, 서산시, 당진군 등 수도권과 인접한 4개 시군에 집중하고 있다. 인구뿐 아니라 제조업체수의 48.8%, 종사자의 70.9%가 이 지역에 집중되어 있다.

충남발전연구원이 조사한 자료<sup>2)</sup>에 따르면 시·군별 발전수준은 천안시(1위), 아산시(3위), 서산시(6위), 당진군(5위) 등 북부권에 속한 시군의 발전수준이 상대적으로 높게 나타난 반면, 부여(13위), 서천(14위), 논산(9위), 청양(15위) 등 금강과 인접한 지역의 발전수준은 낮게 나타났다. 다시 말해, 충청남도는 천안, 아산을 중심으로 한 수도권 인접지역과 수도권으로부터 비교적 먼 거리에 위치한 금강유역 시군은 상당한 발전격차를 나타내고 있음을 알 수 있다.

수도권과 비수도권의 불균형발전과 마찬가지로 충남지역에서도 시·군별 상당한 불균형 현상이 발생하고 있는 것이다.

이러한 불균형 발전의 원인은 여러 가지 차원에서 접근해 볼 수 있으나, 수도권규제정책이 지속되면서 수도권으로부터 가까운 지역으로 수도권 소재 기업이 이전되고 있고, 신규입지도 이 지역을 중심으로 이루어지고 있다는 점에서 찾아볼 수 있다. 또한, 수도권광역전철·경부고속철도·서해안고속도로 등이 개통됨으로써 수도권과의 접근성 강화되면서 물류·통근 등의 측면에서도 이들 지역에 대한 공간적 선호도가 증대된 데서 그 원인을 찾아볼 수 있다.

이와 같이 수도권과 인접한 입지적 장점에 더하여 행정중심복합도시 및 신도청소재 도시 건설, 기업도시건설 등 충청남도 발전에 전기가 될 수 있는 대규모 개발사업이 추진중에 있어 충청남도의 미래는 희망적이라고 할 수 있다.

2) “한무호, 충남의 시군별 성장잠재력 분석 및 특성화 방안, 기본연구과제 2002-02, 충남발전연구원, 2002” 에서 인구증가율, 제조업종사자수, 자동차보유가구율, 재정자립도, 고령자 비율, 도시적 토지이용비율, 천명당 의사비율, 면적당 도로연장 등 8개 지표를 이용하여 낙후도 산출.



그러나, 이러한 개발압력과 공간구조 재편이 충청남도 내에서도 차별적으로 진행되고 있다는 점에서 주목하고자 한다. 즉, 충청남도 내에서도 수도권과 인접한 충남 북부권과 금강주변의 시군은 상당한 발전격차를 보이고 있어 지역불균형현상이 상당기간 지속될 수밖에 없을 것으로 예상된다. 아울러 대규모 신도시가 입지하는 주변도시들의 공동화 등도 예상되고 있어 충남도내 지역간 불균형은 다양한 양상을 나타낼 것으로 보인다.

이러한 지역불균형성장은 지역의 성장잠재력을 약화시키고, 상대적 박탈감을 강화시켜 지역의 자생적 발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있다.

따라서, 본 연구에서는 국가 및 충청남도 차원에서 추진하고 있는 지역균형개발정책이 충청남도 내 시·군별로 어떻게 전개되고 있는지와 그 시사점을 살펴본 다음, 이를 토대로 향후 충남지역의 지역균형발전과제는 무엇인가를 모색하는데 그 목적이 있다.

## II. 충청남도 지역간 불균형발전 현황

### 1. 지역불균형발전의 의의

지역불균형의 어의는 Regional disparity, Regional inequality 또는 Spatial imbalance 등으로 표현할 수 있다. 이에 대한 개념으로 김안제 교수는 '지역별 자연조건 및 부존자원의 상이와 공공투자의 지역편중에서 야기되는 개발수준의 차이'로 정의하고 있다.

지역불균형은 전통적인 의미로 경제발전을 통한 일인당 국민소득으로 설명되어 왔다. 그러나 경제개발의 과정에서 일인당국민소득은 이론상 전국적으로 균등하게 분포될 수 없다는 것이 일반적인 견해이다. 즉, 총량적인 수치만으로 지역불균형을 설명하는 것은 적절하지 못하며, 최근에는 개발의 이익으로 나타나는 소득, 지역복지, 생활의 질 또는 인간의 기본수요 등의 개념으로 이해하려는 경향이다.

따라서, 지역불균형이란 둘 이상의 지역 간에 공간적으로 나타나는 지역발전수준(소득, 지역복지, 생활의 질, 기본수요 등)의 차이가 인구의 공간적 분포와 비교하여 공간적으로 불균등하게 분포되는 것을 의미한다.

이러한 지역불균형의 결정요인은 부존자원이나 토지이용의 구조 등 지역의 물리적 특성, 생활기회의 차이로 인해 지역·도농간 인구이동으로 발생하는 경제활동 인구분

포의 차이, 산업구조상의 차이로 인해 발생하는 고용구조 즉, 일자리의 차이, 도로·항만·상하수도 등 사회간접자본과 관련된 하부시설의 차이, 재정투자규모 즉, 공공투자자의 지역적 배분의 규모, 국가정책·지역정책 등 정책결정력에 영향을 주는 엘리트층원비율의 지역 간 차이 등이라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

## 2. 공간계획 및 정책에서의 충남지역 불균형발전 현황

### 1) 국토종합계획상 충남의 공간구조

제4차국토종합계획수정계획(2006~2020)의 기조중 하나는 지역별로 특성있는 전략산업육성과 혁신주도형 지역발전 기반을 조성하여 자립형 지방화를 촉진하고, 지방분산 및 지방분권을 통해 지역균형발전을 도모하는 개방형국토축의 형성이다. 또한, 다핵분산형 국토구조 형성을 통한 국토균형발전과 상생적 발전체제 구축 등 상생하는 균형국토가 목표중의 하나이다.

특히, 국토구조에서 다핵연계형 국토구조를 표방하고 있으며, 국가균형발전과 공간구조 개편에 있어서 행정중심도시 건설과 국가균형발전정책에 따른 국토골격을 근간으로 광역개발 추진과 낙후지역 개발을 촉진한다는 기조를 담고 있다.

충청남도과 관련하여 행정중심복합도시건설과 인접도시간 네트워크형 광역도시권을 설정하고, 10대 광역권중 하나인 아산만 및 대전·청주 광역권을 육성한다. 전자정보기기 등 4대 전략산업 육성, 백제문화권·내포문화권의 문화관광특정지역 개발 및 육성, 간선도로망 및 간선철도망 확충, 행정중심복합도시 연계교통체계 구축 등이 주요 계획으로 제시되어 있다.

### 2) 국가균형발전 정책상 충남의 공간구조

정부의 제2단계 균형발전정책에 따른 차등지원 분류시안을 마련한 공청회(2007.9)에서는 전국 234개 시군구를 대상으로 5대 분야<sup>4)</sup> 14개 변수<sup>5)</sup>를 적용하여 발전정도를 평가하여 낙후지역, 정체지역, 성장지역, 발전지역 등 4개 그룹으로 분류하였다. 이러

3) 노병한, 지역불균형의 이론적 배경에 관한 연구, 지역사회개발연구, 제16집 1호, 1991, p.159.

4) 인구, 산업·경제, 재정, 복지, 인프라

5) 인구변화율, 인구밀도, 고령인구비율, 1인당 소득세할주민세, 개별공시지가 평균지가, 1,000명당 총사업체종사자수, 총사업체종사자수 증가율, 재정력 지수, 1인당 지방세징수액, 지방세징수액증가율, 1,000명당 의료병상수, 1,000명당 공공도서관좌석수, 도로율, 상하수도보급률

한 지역분류에 따라 지방기업 법인세의 차등감면, 기업에 대한 건강보험료 기업부담분 일부 감면 등의 혜택을 부여키로 하였다.

충청남도는 낙후지역에 6개 군, 정체지역에 7개 시·군, 성장지역에 3개 시가 포함 되었으며, 발전지역에는 하나도 포함되지 않는 것으로 나타났다.

〈표 1〉 충남지역 지역분류(시안)

구 분	낙후지역	정체지역	성장지역	발전지역
시	금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군	연기군, 태안군, 당진군	-	-
군	-	공주시, 보령시, 서산시, 논산시	천안시, 아산시, 계룡시	-

자료 : 국가균형발전위원회 · 행정자치부 · 산업자원부, 국가균형발전을 위한 지역분류방안 공청회자료, 2007.

### 3) 충남도계획상의 공간구조

제3차충청남도종합계획 수정계획(안)(2006~2020)에서는 충남도내 지역간 불균형 현상을 다음의 몇 가지 점에서 제시하고 있다.

첫째, 도시성장이 불균형적으로 이루어지고 있다. 우선, 서북부권 도시의 성장과 전통도시의 침체로 지역·도시간 불균형이 심화되고 있다고 지적하고 있다. 즉, 아산만권을 중심을 신산업지대가 형성되어 천안, 아산, 서산, 당진 등 서북부지역이 급속히 성장하고 있다. 2005년 현재 천안시, 아산시, 계룡시는 성장하고 있으나, 기타 도시의 인구는 정체 혹은 감소하고 있어 도시간 인구격차가 확대되고 있다는 점을 제시하고 있다.

다음으로, 교통망에 따른 지역간 불균형구조가 고착되고 있다고 지적하고 있다. 즉, 경부축선상을 따라 지역이 개발되어 전통산업 중심의 내륙 및 서해안지역의 도시가 침체되고 있고, 충남도내 동서지역간 교통체계가 원활하지 못하여 저개발도시의 정주·생활여건이 미흡하다는 점을 제시하고 있다.

둘째, 중소도시의 중심지기능이 약화되고, 상권이 위축되고 있다. 천안시와 아산시를 제외한 중소도시들의 중심지 기능과 역할이 미약하여 대다수 시군청소재도시의 중심지 기능이 약화되었으며, 읍·면급 도시의 중심성은 더욱 제약되고 있다는 점을 지적하고 있다.

또한, 대전, 천안 등 대도시를 중심으로 한 대형마트의 입점이 인접한 주변 중소도시의 상권을 위축시키고 있다고 기술하고 있다.

셋째, 지역간 생활기반 여건의 불균형이 심화되고 있다. 충남의 평균규모 농촌지역(2,500~5,000명)과 소규모 농촌지역(2,500명 미만)이 약 60%를 차지하고 있으며, 이러한 지역은 심각한 인구감소와 노령화, 생활환경의 낙후로 면 중심지 기능이 쇠퇴하는 한편, 지역사회의 기능이 약화되는 현상으로 이어지고 있다는 점을 지적하고 있다.

넷째, 농촌지역은 과소농촌지역과 근교농촌지역으로 발전의 양상을 달리하고 있다. 농경지면적도 계속 감소하고 있고, 영농형태로 전통적 쌀농사에서 충남서북부지역(아산, 당진, 천안 등)과 행정중심복합도시 주변지역(연기, 공주 등)을 중심으로 특용작물, 축산, 채소, 과수 등의 근교농업으로 개편이 이루어지고 있는 것으로 지적하고 있다.

다섯째, 북부권 중심의 산업집적 강화로 지역간 경제력 격차가 심화되고 있다. 2004년 기준으로 도내 제조업체가 가장 많은 집적을 보이고 있는 곳은 천안·아산·서산 등의 북부지역이고, 제조업체 수의 증가율도 서산(8.1%), 천안(5.6%) 등으로 나타나 이들 지역에 산업집적이 더욱 가속화될 것으로 전망하고 있다. 반면, 내륙지역인 부여군과 공주시 등의 지역은 사업체수가 계속 감소하고 있어 지역간 경제력 격차가 더욱 확대되고 있다. 지역내 제조업 생산액이 낮은 지역은 보령시(0.8%), 부여군(0.9%), 청양군(0.8%), 홍성군(0.5%), 태안군(0.1%), 계룡시(0.1%) 등으로 대부분 서해안의 관광산업 중심지역이거나 내륙의 농축산업 중심지역이다.

여섯째, 문화시설이 분균형적으로 분포하고 있다. 충남 전체의 문화시설 중에서 천안시와 공주시에 약 30%가 집중되어 있다. 반면, 문화시설수가 상대적으로 과소한 시군은 계룡시, 청양군, 태안군 등으로 문화시설 인프라에서 지역간 불균형이 나타나고 있는 것으로 기술하고 있다.

일곱째, 시군별 의료수혜 격차가 심화되고 있다. 종합병원 등은 대부분 도시지역(시부)에 집중되어 있고, 군부는 대부분 보건진료소나 보건지소에 의존하고 있어 의료기반의 시군간 격차가 비교적 크다는 점을 지적한다.

### III. 충청남도 균형발전정책 검토

#### 1. 국가균형발전 정책

##### 1) 국가균형발전 정책의 개요

지난 30여 년간 추진해왔던 불균형적인 지역발전 추진에 따른 문제점을 근본적으로 극복하기 위해 참여정부는 '국가균형발전'을 국정과제의 하나로 설정하고, '전국이

개성있게 골고루 잘사는 사회건설'이라는 비전을 제시하였다.

이러한 국가균형발전의 비전을 이루기 위해 첫째, 혁신주도형 발전잠재력을 확충하기 위해 지역인재양성과 기술혁신을 통한 지역산업진흥, 산학연혁신클러스터의 조성, 둘째, 농·도 상생발전의 토대를 마련하기 위해 낙후도가 높은 신활력지역의 자립기반 구축, 지역특화발전특구 등을 통한 지역의 특성화 발전지원, 농촌의 문화·관광자원의 개발을 통해 도·농간 교류를 증진시켜, 농촌소득증대 및 도시민의 전원회귀 여건 마련, 셋째, 수도권에 질적 발전을 도모하기 위해 수도권의 과밀화 해소, 삶의 질 향상, 규제 개선, 넷째, 네트워크형 국토공간을 형성하기 위해 수도권 일극집중에서 행정중심복합도시·혁신도시·혁신클러스터 등 다극분산화된 국토구조로 개편 등 4대 핵심 전략을 추진하고 있다.

국가균형발전정책 로드맵과제는 제도구축 분야와 5대 핵심분야<sup>6)</sup>, 18대 로드맵 과제<sup>7)</sup>, 48개 세부과제로 구성되어 있으며, 수도권의 질적 발전 정책은 중장기 과제로 추진중에 있다.

한편, 2007년 7월에는 기업하기 좋은 투자환경 조성과 살기좋은 생활환경 조성 등을 핵심내용으로 하는 2단계 균형발전정책을 발표하였다.

이하에서는 지금까지 추진해왔던 국가균형발전 정책 중에서 충청남도과 관련 있는 공간개발정책을 중심으로 살펴보고, 오지개발·도서개발사업 등은 제외하였다.

## 2) 주요 균형발전 사업검토

### (1) 광역권개발계획

광역권개발계획은 지방이 수도권에 대응할 수 있는 자립경제권과 자족생활권으로 발전할 수 있도록 지방의 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 상호인접하여 동일한 생활권을 이루고 있거나 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역을 하나의 권역으로 설정하고 권역 내에서 자립경제가 가능하도록 산업, 주거, 교육, 휴식공간과 도로, 항만, 공항 등의 기능을 연계하여 개발하는 장기종합계획이다.

6) 혁신정책, 균형정책, 산업정책, 공간정책, 질적발전정책

7) 국가균형발전 5개년계획수립, 국가균형발전특별회계운영 및 제도개선, 균형발전사업평가체계 확립, 지역혁신체계 구축 및 운영지원, 지방대학육성 및 지역인적자원개발, 산학협력의 활성화, 낙후지역활성화, 지역특화발전특구 추진, 문화관광자원을 활용한 자립형 지역개발, 지역전략산업의 진흥, 산업단지 혁신클러스터화 추진, 대덕연구개발특구 육성, 신국토구상 수립·추진, 수도권계획적 관리방안 수립, 공공기관 지방이전 및 혁신도시 건설, 수도권기업의 지방이전, 살기좋은 지역만들기, 수도권의 질적 발전

광역권 개발계획은 지역균형개발과 지방분산형 국토정책을 실현하기 위한 구체적인 수단으로서 '지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률'에 의해 1994년부터 지금까지 총10대 광역권을 지정하였다.

충청남도에는 청양군·홍성군을 제외한 14개 시·군이 대전·청주권, 아산만권, 전주·군장권 등 3개의 광역권과 전부 또는 일부와 직간접적인 관련성을 맺고 있다.

〈표 2〉 권역별 계획개요

구 분	면적(km <sup>2</sup> )	인구(만명)	행정구역	수립시기
대전·청주권	6,768	260	공주, 계룡, 연기, 금산, 논산(일부)	1998.12
군산·장항권	3,100	112	보령, 부여, 서천·논산(일부)	1999.12
아산만권	3,517	126	천안, 아산, 서산, 당진, 예산, 태안	1994.12

자료 : 건설교통부, 2003~2005 건설교통백서, 2006, pp.145~147.

## (2) 특정지역

특정지역제도는 '국토건설종합계획법(1963)', '특정지역종합개발을위한특별조치법(1980)'에 의해 추진되어 왔으나, 1994년 '지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률'이 제정되면서 폐지되었다. 구 특정지역제도에 의해 12개 지역이 특정지역으로 지정·개발되었으나, 11개 지역에 대한 투자는 종결 또는 해제되고 백제문화권 특정지역 개발사업만 현재까지 추진되고 있다.

현행 특정지역제도는 국토를 광역권개발과 개발촉진지구만으로 개발하면서 중간지역에 대한 개발이 곤란하여 광역권과 개발촉진지구와 보완적 관계에 있으면서 차별성을 가진 새로운 지역개발제도로 특정분야의 육성과 지원을 위해 도입하였다.

충청남도에는 구 특정지역제도하의 백제문화권 특정지역과 현행 특정지역제도하의 내포문화권 특정지역 등 2개 권역이 지정되어 있다.

〈표 3〉 특정지역 지정현황

구 분	지정일 (사업기간)	지정범위	투자계획 및 주요사업
백제문화권 특정지역	1993.6.11 (1996~2010)	충남, 전북일부 (1,915km <sup>2</sup> )	총55개 사업(2조 7,283억원) - 문화유적, 관광, 도시환경, 교통시설, 계룡지역
내포문화권 특정지역	1994.12.9 (2004~2014)	충남일원 (955km <sup>2</sup> )	총46개 사업(1조 505억원) - 정신문화, 문화유적, 관광휴양, 기반시설

자료 : 건설교통부, 2003~2005 건설교통백서, 2006, pp.157~158.

### (3) 행정중심복합도시 건설

행정중심복합도시 건설사업은 중앙행정기관 등 정부기능의 일부가 이전하여 지방으로 이전하여 행정기능이 중심이 되고 문화·교육·국제교류 등 기능이 어우러진 복합도시를 건설하는 사업으로서 다른 균형발전정책을 선도하는 핵심정책사업이다.

2005년 제정·공포된 '신행정수도후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법'에 근거한 행정중심복합도시는 면적 72.91km<sup>2</sup>, 인구 50만명(2030년) 규모로 2030년 완료계획으로 건설중에 있다.

행정중심복합도시로 이전하는 중앙행정기관은 12부 4처 2청과 그 소속기관 등 총 49개 단위행정기관이며, 2012~2014년 연차별로 이전할 계획이다.

2007년 7월 행정중심복합도시 기공식을 시작으로 7천 세대 규모로 조성되는 첫 마을 사업이 2010년 완공목표로 추진 중에 있다.

충청남도에는 행정도시 예정지역에 연기군과 공주시 5개면, 주변지역에 연기군과 공주시 7개면이 포함되어 있다.

〈표 4〉 행정중심복합도시 현황

(단위 : km)

구 분	예정지역면적	주변지역면적	비 고
계	73.14	223.77	주변지역에는 청원군 33.42km <sup>2</sup> 포함
연기군	68.24	118.62	
공주시	4.9	71.73	

자료 : 행정복합도시건설청, 2005년도 행정중심복합도시 백서, 2006.2.

### (4) 공공기관 지방이전 사업

공공기관 지방이전은 수도권 집중을 완화하고 지방의 경쟁력을 제고하며 수도권의 질적발전을 모도하기 위해 국가균형발전특별법 제18조에 근거하여 추진중인 시책으로, 총 409개의 공공기관 중 수도권에 소재한 345개 중 170개 기관을 이전대상으로 선정하였다.

행정중심복합도시 입지예정지인 충청남도와 대전청사·대덕 R&D특구가 소재한 대전시를 제외한 전국 12개 광역시·도를 대상으로 하되, 이전 대상공공기관을 중심으로 지역대학·연구소·산업체·지방자치단체가 협력하여 10곳에 혁신도시<sup>8)</sup> 건설이 확정되었다.

충청남도에는 한국서부발전, 한국중부발전, 국방대학교, 경찰대학, 경찰종합학교, 국립특수교육원 등 6개 기관이 개별 이전할 계획으로 있다. 그러나 국방대학교는 행정 중심복합도시로 이전을 희망하는 균형발전위원회와 논산으로 이전을 요구하는 충남도와 합의가 이루어지지 않아 최종이전이 결정되지 않은 상태이다.

〈표 5〉 개별이전 공공기관

(단위 : 명)

구 분	본사인원 (정원/현원)	이 전 예정인원	이전지역	이전여부
한국서부발전	227/241	211	태안	확정
한국중부발전	227/242	227	보령	확정
국방대학교	-	576	논산(충남도요구)	미확정
경찰대학	262/260	262	아산	확정
경찰종합학교	-	-	아산	확정
국립특수교육원	-	-	아산	확정

주 : 경찰종합학교 및 국립특수교육원은 본사인원 및 이전에정인원자료 미확보  
자료 : 건설교통부 외, 공공기관 지방이전 계획(2005)을 기준으로 재작성.

### (5) 기업도시 건설

기업도시는 2003년 전국경제인연합회가 주택가격 안정과 지역균형발전을 위해 제안한 바 있고, 2004년 6월 건설교통부가 기업도시특별법 제정을 정식 건의하여, 동년 12월 ‘기업도시개발특별법’이 국회를 통과·확정되었다.

동법에서 기업도시는 제조업, 관광산업 등 산업입지와 경제활동을 촉진시키기 위하여 민간기업의 주도로 개발되는 도시로서 산업시설은 물론 종사원의 정주에 필요한 주택, 교육, 의료, 문화 등 제 도시기능을 갖춘 자족적 복합기능도시로 정의하고 있다.

따라서 기업도시는 기업이 필요한 곳에 민간의 창의와 활력을 이용하여 기업주도로 도시를 개발함으로써 기업의 투자의욕을 고취하고, 정부입장에서는 양호한 기업환경

- 8) 혁신도시는 지방이전 공공기관 및 산·학·연·관이 긴밀히 협력할 수 있는 최적의 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등 정주환경을 갖춘 새로운 차원의 미래형 도시이다. 즉, 혁신도시는 공공기관 지방이전을 촉매로 역동성을 갖춘 특성화된 지역발전 거점의 역할을 하며, 산·학·연·관의 상호교류를 촉진하는 제도적 환경을 갖추는 한편, 구성원간의 협력과 교류가 원활하게 이루어질 수 있는 공간구조와 주거·문화, 교통·통신 등 인프라를 구비하는 도시를 말한다.



조성을 위한 규제완화와 정부지원의 확대를 종합적으로 통합할 수 있는 제도로 활용하기 위한 수단, 그리고 지역균형발전을 달성하기 위한 수단으로 도입한 것으로 해석할 수 있다.<sup>9)</sup>

기업도시 시범사업지역으로 2005년 7월 전남 무안(산업교역형), 충북 충주(지식기반형), 강원 원주(지식기반형), 전북 무주(관광레저형), 2005년 8월 태안(관광레저형), 영암·해남(관광레저형)이 선정되었다.

충남 태안 천수만 B지구 일원에 건설되는 태안기업도시는 14,624천m<sup>2</sup>의 면적에 2011년 완공목표로 건설되며, 주요도입시설은 테마파크, 생태공원, 골프장, 아카데미, 웰빙공원, 첨단복합산업단지, 청소년문화체육시설, 국제비즈니스단지, 농촌체험형관광단지 등이다.

〈표 6〉 태안기업도시 개요

구 분	주요내용
위 치	충청남도 태안군 태안읍 남면 B지구 일원
규 모	14,643천m <sup>2</sup>
인 구	1만 5,000명
총사업비	9조원(직접투자 2조 2,000억원, 외부투자 6조 8,000억원)

## (6) 개발촉진지구사업

개발촉진지구 제도는 '지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법률'에 근거하여 추진하는 사업으로 개발수준이 다른 지역에 비해 현저하게 낮은 지역을 대상으로 소득기반 및 생활환경 개선을 위해 중앙정부가 지원하고 민간의 자율적인 참여를 유도함으로써 인구와 산업의 지방정착을 도모하고 나아가 국토의 균형개발을 유도하기 위한 제도이다.

충청남도에는 총 6곳이 개발촉진지구로 지정되어 있다. 아산만권배후신시가지와 백제문화권 개발촉진지구는 균형개발촉진지구, 청양군 등 4곳은 낙후지역형 개발촉진지구로 지정되어 있다.

9) 조철주, 기업도시와 지역발전 : 기업도시의 개발을 지역발전과 연계시키기 위한 전략, 한국도시지리학회지, 제8권 1호, 2005, p.23.

〈표 7〉 충남의 개발촉진지구 선정 현황

구 분	사업기간	면적 (km <sup>2</sup> )	주요사업	투자비 (억원)	유형
아산만권 배후신시가지	1998~	29.82	아산신도시개발계획에 포함	-	균형개발형
백제문화권	1993~2010	1,915	5개부문 43개 사업	22,778	균형개발형
청양군	1996~2003	150	· 칠갑산, 백제문화권 주변자원의 연계개발을 통한 체재형 관광유도 및 지역특산물 개발	1,947	낙후지역형
홍성군	1997~2005	150	· 임해관광도로 개설, 토굴새우젓촌 등 지역특산물을 육성·개발	2,961	낙후지역형
태안군	1999~2003	126.4	· 체험어장, 오토캠프 등 해안관광개발, 부가가치가 높은 지역특산물 육성개발	10,905	낙후지역형
보령시	2001~2005	150	· 폐탄광 이용 및 관광자원, 농특산물, 림자원을 효율적으로 이용·개발	1,555	낙후지역형

자료 : 건설교통부, 2003~2005 건설교통백서, 2006, pp.150~152.

### (7) 신활력사업

신활력사업은 2004년 7월 신활력지역 발전구상에서 제시된 비전인 농산어촌과 도시가 더불어 잘사는 ‘도농상생’의 균형발전 사회를 실현하기 위해, 지역혁신역량강화, 고부가가치 6차산업 창출, 도농간 활발한 교류·협력 등을 목표로 추진 중인 낙후지역개발정책이다.

2005년부터 2013년까지 3기로 나누어 최대 9년간 지원되며 1기(2005~2007년)에는 전국 70개 시군에 대해 국비 5,782억원을 지원하였고 매3년마다 평가를 거쳐 2기(2008~2010년) 대상 시·군을 선정하였다.

충청남도는 1기에 3개 군이 선정되었으나 2기에 금산군이 탈락되고 신규 4개 군 등 6개 군이 선정되었다.

〈표 8〉 충남의 신활력지역 선정 현황

구 분	대상 시·군	비 고
제1기(2005~2007년)	청양군, 금산군, 부여군	
제2기(2008~2010년)	공주시, 부여군, 서천군, 청양군, 홍성군, 예산군	금산교체

### (8) 소도읍 육성

2001년 제정된 ‘지방소도읍육성지원법’ 과 관련 지침 등에 따라 행정자치부가 2003

년부터 지방소도읍 육성 지원 대상을 선정하고 지원하는 정책을 시행하고 있다. 이 정책은 지방소도읍의 지역경제 활력과 도시기능 확충, 주민생활환경 개선과 복지증진을 도모할 수 있는 종합적 육성계획을 수립함으로써 소도읍을 자족적 생산능력을 갖춘 농어촌 지역의 중추 소도시로 육성하는 것을 목표로 하고 있다.

소도읍육성사업의 특징은 '선택과 집중', '상향식 공모제', '육성협약제도'의 3가지로 요약할 수 있다.\* '선택과 집중' 방식은 개발 잠재력이 높은 거점 소도읍을 선정하여 지역 특화사업육성, 시장 및 중심상점가 현대화, 도시 인프라 확충, 전통 문화 및 역사 자원의 보전, 관광활성화 사업 등에 선택적으로 집중함을 말한다. '상향식 공모제' 방식은 지역주민과 자치단체, 전문가가 육성 테마를 설정하고 이를 구체화한 육성계획을 제안하면 심사를 통해 대상지역을 선정하는 것을 말한다. '육성협약제도'는 안정적 사업추진을 위해 중앙정부와 지자체가 육성협약을 체결하며, 중앙정부는 필요한 재정지원을 담당하고 지자체장은 이를 책임지고 추진하는 체계를 말한다.

소도읍육성사업의 주요내용은 ① 국고지원 ② 26개 법률에 의거, 각종 인허가 의제처리 ③ 토지수용(민간사업자의 경우 개발사업대상 토지면적의 2/3 이상을 매입하고 토지소유자와 건물소유자 총수의 1/2이상에 해당하는 자의 동의를 득한 경우 허용) ④ 사업시행자에게 국공유지 무상양여 ⑤ 적용의 특례(건축법, 주택법, 주차장법, 도시계획법 등) 등이다. 충청남도는 2003년부터 2006년까지 9개 소도읍이 대상소도읍으로 선정되었다.

〈표 9〉 소도읍육성사업 현황

구 분	대 상 읍	주요내용	사업비(억원)
2003	금산군 금산읍	인삼·약초산업의 메카, 인구 4만의 건강수도	504
	홍성군 홍성읍	전통문화와 청정환경을 살린 새롭게 도약하는 문화·환경도시	206
2004	공주시 유구읍	전통산업 활성화를 통한 유구자카드 르네상스	293
	논산시 강경읍	젓갈산업의 메카, 근대역사·경관의 관광도시 육성	232
	태안군 태안읍	해양과 내륙관광지를 연계·지원하는 허니포트형 거점관광도시육성	362
2005	-		-
2006	부여군 부여읍	백제문화의 깊이·넓이·다양함을 느낄 수 있는 격조높은 백제문화도시	240
	청양군 청양읍	청정농산업과 그린투어리즘의 메카	121
	서천군 장항읍	산업, 역사, 문화가 살아숨쉬는 활력거점	125
	당진군 당진읍	서해안관광기능을 수행하는 충남서북부 거점소도읍	195

### (9) 지역특화발전특구

지역특화발전특구제도는 중앙정부주도의 지방지원정책이 지역별 특성을 반영하기에 부족한 면이 있는 등 한계가 있어 지역경제의 활력을 되찾고 지방의 자율적인 성장기반을 구축하기 위하여 도입되었다. 2003년 국가균형발전을 위한 7대과제를 선정하면서 지역특화발전특구 제도를 도입하였다.

법적인 근거는 '지역특화발전특구에 대한 규제특례법'으로 경제자유구역, 기업도시, 관광지구 등에도 지정이 가능하고, 1개 기초자치단체내 2이상의 지정도 가능하다. 지역특구는 규제특례를 활용하는 제도로써 중앙재정지원이 없으나, 특화사업재원은 지자체 자체 재원이나 균특회계를 이용한 보조금, 지방교부세 등을 활용할 수 있으며, 규제의 특례적용이라는 인센티브를 통해 민간자본을 유치할 수 있는 제도이다. 2007년 9월 30일 현재 충청남도에서는 금산군, 논산시, 청양군 등 6개 시·군에 8개 지역특화발전특구가 지정되어 있다.

〈표 10〉 지역특화발전특구 지정 현황

구 분	특 구 명 칭
금산군	금산인삼헬스케어특구
논산시	논산 청정딸기산업특구, 논산 양촌꽃감 특구, 강경 발표젓갈산업 특구
청양군	청양고추·구기자특화산업특구
예산군	예산 황토사과특구
서천군	서천 한산모시산업특구
태안군	태안 종합에너지특구

한편, 행정자치부에서는 아름답고 쾌적하고 특색있는 살기좋은 지역만들기 시범지역으로 전국 30개 마을 대상으로 교육·의료·환경·주택 등 고품격 생활여건을 조성하는 '살기좋은지역 특구지정'을 공모하여 재경부에 신청할 계획이다. 충청남도에서는 논산시와 금산군 등 2개 마을을 지정할 계획이다.

〈표 11〉 살기좋은지역 특구시범지역

구 분	특 구 명 칭	신청예정일
논산시	빛촌 바랑산 마을	11월중
금산군	수통고을 적벽강 생명마을	미추진

## 2. 충남도 차원의 균형발전 정책

### 1) 충남도 균형발전정책 개요

충청남도는 민선4기 들어 5대 도정목표를 설정하고, 이 중 첫 번째로 ‘균형있는 지역발전’을 제시하고 있으며, 2007년 총 5,907억 원을 투자할 계획이다.

균형발전을 위한 주요사업으로는 상생과 성장의 도청이전 사업, 행정중심복합도시의 성공적 건설지원, 광역입체교통망 확충(고속도로, 국도, 철도), 주요문화권 개발사업의 추진(백제문화권, 내포문화권), 공공기관 지방이전(국방대학교, 경찰대학, 중부·서부발전), 지역균형발전계획의 적극추진(지역균형발전조례제정, 금강권 광역복합개발 추진, 신활력지역 및 지방소도읍 육성), 아산만권 배후신시가지 개발 등의 사업을 중점적으로 추진할 계획이다.

### 2) 주요 균형발전사업

#### (1) 충남도청 이전 신도시 개발

2006년 2월 13일 충청남도 홍성군 홍북면과 예산군 삼교읍 일원이 도청이전 예정 지역으로 공고되고, 3월 20일 충남도의회에서 ‘충청남도 사무소의 소재지 변경에 관한 조례’가 제정되면서 본격적인 도청이전 사업이 추진되었다.

이후 2007년 7월 20일 동 지역 9,876,400㎡가 도시개발구역으로 지정<sup>10)</sup>되면서 약 10만 명의 인구가 거주하는 도청이전 신도시가 2020년까지 건설될 예정이다.

충남도청 이전신도시는 ‘지속가능한 충남발전을 선도하는 LOHAS형 신도시’를 비전으로 설정하고 ① 지역균형발전을 위한 통합형 행정도시 ② 지식기반형 첨단산업도시 ③ 고품격 건강복지도시 ④ 자연과 인간이 어우러지는 친환경적인 생태도시 ⑤ 정보화 기반의 유비쿼터스 도시 ⑥ 각종 재난 및 재해에 안전한 도시건설 등 6개의 전략을 제시하고 있다.

아울러, 충남도청 이전신도시의 건설은 환황해권의 중심도시로 서해안축의 구심적 역할을 수행하여 국가균형발전의 기반마련에 기여할 뿐 아니라, 행정중심복합도시, 아산만권배후신시가지, 태안기업도시 등 충남도내 신도시와의 상생발전을 위한 연계체계 구축에 기여할 것으로 예상된다.

10) 도시개발구역의 지정목적은 충남도청 이전을 계기로 지역 균형발전과 국가 경쟁력 강화 기반을 구축하고, 도민 통합과 지역발전의 계기를 마련하며, 지속가능한 도시 형성의 패러다임 구축 및 역사, 문화의 전통을 계승한 자족적이고 균형있는 환황해권의 중심도시를 건설하는데 있다.

〈표 12〉 충남도청이전 신도시 개요

구 분	주 요 내 용
위 치	충남 홍성군 홍북면, 예산군 삽교읍 일원
면 적	9,876,400㎡
수용인구	2020년까지 100,000인(38,500세대)

## (2) 금강권 광역복합개발 구상

충청남도가 지속가능한 성장과 지역사회의 통합성을 이룩하고, ‘균형있는 지역발전’을 실현하기 위해 낙후지역인 금강권을 대상으로 한 지역균형발전정책을 추진할 필요가 있다.

충청남도 금강유역의 7개 시·군인 공주시, 논산시, 금산군, 연기군, 부여군, 서천군, 청양군 지역은 문화적 동질성이 강하고, 다양한 역사·문화자원 등이 산재하고 있으나, 기존의 분산된 사업으로 그 효과가 미흡하였다.

따라서, 지역간, 사업간 기능적 연계와 제휴를 통하여 시너지 효과를 극대화시키기 위한 ‘금강권광역복합개발 구상’을 수립하였다.

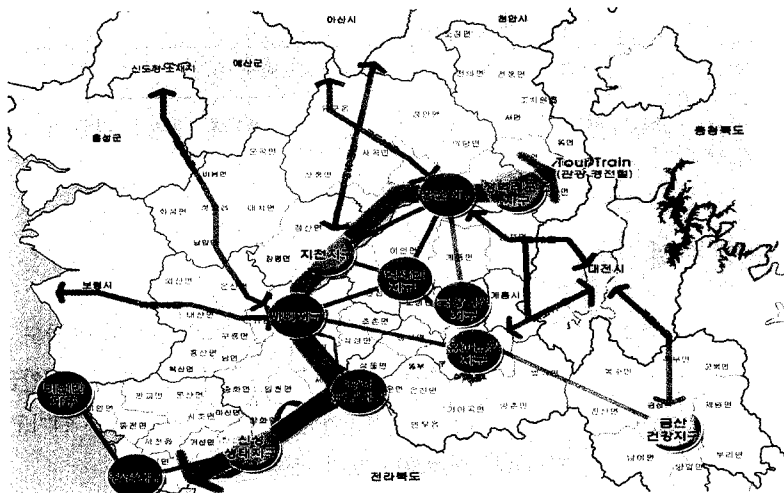
개발목표는 지역산업 육성 및 경쟁력 증대, 경관·관광자원의 가치증진과 역사자원의 활용, 주민의 소득증대 및 삶의 질 개선, 지속가능성 증진을 위한 깨끗한 금강 수환경 보존 및 활용, 지역발전 기회요인을 활용한 선도사업 추진 등이며, 지역내 ‘집중적인 투자와 정비가 요구되는 지역’인 중점진흥지구를 도입하고 있다.

총 3,895.18km<sup>2</sup>(충남 전체면적의 45.3%)의 금강권내에는 12개의 중점진흥지구를 지정하여 개발주제에 맞추어 중점 개발하되, 특히 지역발전의 중심거점으로서 역할을 수행토록 하며, 주변자원과의 연계를 고려하여 개발방향을 제시하고 있다.

〈표 13〉 금강권 지구별 개발방향 및 핵심자원

지구명	위치	개발방향	핵심 자원
청백레포츠 지구	공주시 반포면 산림박물관 일원	도시근교형 레포츠타운 조성	금강자연휴양림(산림박물관)
웅진지구	공주시 동부	역사문화관광거점 조성	백제문화권 개발, 공주의 역사 문화자원
역세권지구	공주시 이인면 일원	역세권 개발	호남고속철도 남공주역
국방혁신지구	논산시 상월면 일원	국방 혁신 클러스터 조성	국방관련 공공기관 유치
유교문화지구	논산시 부곡면 일원	역사·문화 관광거점 조성	돈암서원, 탐정저수지
강경포구지구	논산시 강경읍 일원	젓갈산업 고도화 및 관광거점 조성	강경 젓갈, 근대건축물
금산건강지구	금산군 일원	도시근교형 건강관광	인삼·약초클러스터
사비지구	부여군 부여읍·규암면 일원	역사문화관광 및 농산업 고도화	백제역사재현단지, 부여 역사문화자원, 굿뜨래 농산물 브랜드
신성생태지구	서천군 한산면 일원	자연생태관광거점 조성	신성리 갈대밭, 한산 모시
장항지구	서천군 장항읍 일원	신산업지대 조성	장항국가산업단지, 유부도
비인만 지구	서천군 서면 일원	해양관광메카 조성	춘장대 해수욕장, 홍원항, 비인만 경관
청양지천지구	청양군 청남면·장평면 일원	생태 복합농촌 건설	지천생태자원

자료 : 충청남도, 금강권 광역복합개발 구상, 2006.12.



[그림 1] 12대 중점진흥지구 구상도

### (3) 낙후지역지원 체계 구축

충청남도 낙후지역지원체계 구축을 위해 ‘충청남도 지역균형발전 지원 조례’가 2007년 3월 30일 공포되었다. 이 조례는 충청남도내 내의 지역간 균형발전을 통하여 도 전체의 경쟁력을 높이고, 도민의 삶의 질 향상과 골고루 잘사는 도를 건설하는데 이바지함을 목적으로 하고, 시군별 발전수준을 분석하여 매5년마다 지원대상지역을 선정하는 것으로 규정하고 있다.

이 조례에 의거하여, 충청남도에서는 2008년 균형발전 대상지역인 공주시, 보령시, 논산시, 금산군, 부여군, 서천군, 청양군, 태안군 등을 대상으로 총사업비 300~400억원의 범위 내에서 대상사업을 선정할 계획이다.

또한, ‘연안권발전특별법(가칭)’ 제정에 따라 해안을 면하고 있는 7개 시·군을 대상으로 종합발전계획안 마련과 추진사업을 준비중에 있다.

〈표 14〉 대상사업 선정방향

구 분	사업선정방향
공주시, 부여군	대백제전 대비, 백제선양 및 관광지 개발
보령시, 서천군, 태안군	서해안관광개발 및 지역특산물 발굴 육성
논산시	기호유교문화 및 관광개발, 백제문화개발
금산군	인삼·약초특화산업
청양군	청정지역 관광개발 및 지역특산물 발굴 육성

자료 : 충청남도·충남발전연구원, 2008년 지역균형발전 시행계획 수립을 위한 워크숍 자료, 2007.9.6

## 3. 종합분석

지금까지, 충청남도 16개 시·군을 대상으로 추진 중인 국가차원 및 충남도 차원의 지역균형발전 시책을 개략적으로 검토해본 결과 부여군·서천군·청양군·태안군 > 공주시·보령시·논산시·금산군·홍성군 > 천안시·아산시·서산시·계룡시·연기군·당진군 등의 순으로 지역균형발전사업이 배정되어 추진 중에 있다.

이 결과에서 보는 바와 같이 대부분의 지역균형발전 시책은 충청남도 내 낙후지역이라 할 수 있는 내륙 및 금강유역, 서해안지역을 중심으로 전개되고 있어 국가 및 충청남도 차원의 지역균형발전시책은 공간적으로는 바람직한 방향으로 추진된다고 할



수 있다.

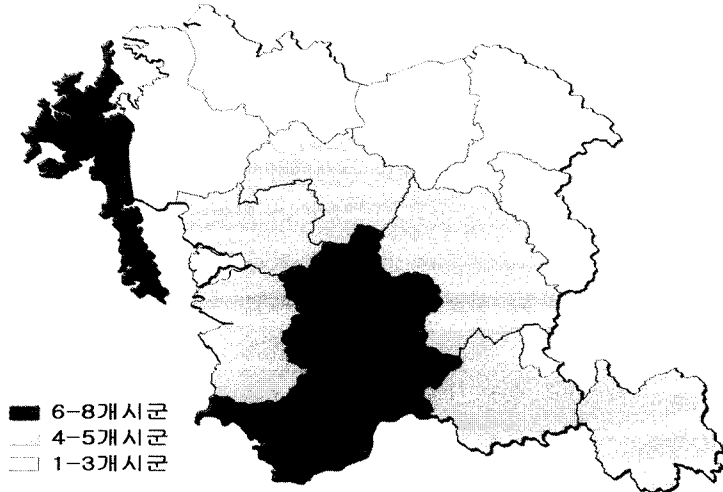
다만, 대부분의 지역균형발전시책이 시·군 행정구역 전체를 대상으로 하는 사업보다는 제한된 공간단위를 대상으로 하고 있어, 시·군 전체의 지역균형발전으로 발전하는 데는 한계가 있을 것으로 판단된다.

따라서, 지역균형발전사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 해당사업이 전개되는 지역 내에서 성공사례를 많이 산출하여 타 지역으로의 확산이 요구된다.

〈표 15〉 시군별 균형발전사업 추진현황

구 분	국가차원									충남도차원			비고
	광역권	특정 지역	행정 도시	공공 기관	기업 도시	개축 지구	신 활력	수도읍	특화 발전	도청 이전	금강 개발	균형 발전	
천안시	●												1
공주시	●		△				●	△				△	5
보령시	●	△		△		△						△	5
아산시	●			△		△							3
서산시	●	△											2
논산시	△			△				△	△			△	5
계룡시	●										●		2
금산군	●							△	△		●	△	5
연기군	●		△								●		3
부여군	●	△				△	●	△			●	△	7
서천군	●						●	△	△		●	△	6
청양군						△	●	△	△		●	△	6
홍성군		△				△	●	△		△			5
예산군	●	△					●		△	△			5
태안군	●	△		△	△	△		△	△			△	8
당진군	●	△						△					3

● : 행정구역 전체, △ : 행정구역 일부분



[그림 2] 충청남도 시군별 균형발전사업 추진현황도

## IV. 충청남도 지역균형발전 과제

### 1. 국가균형발전정책의 지속적 추진

참여정부는 국가균형발전정책을 국정과제로 선정하여 다핵형 국토공간 형성(행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 공공기관 지방이전)과 지역경제기반 강화(지역혁신체계 구축, 지역R&D역량 강화, 지역전략산업 육성)에 역점을 두고 시책을 추진해 왔다.

최근, 정부는 기업하기 좋은 투자환경 조성과 살기좋은 생활여건 조성을 통해 지방에 획기적인 투자유인을 제공하는 제2단계 국가균형발전정책을 발표하였다. 주요세부 시책으로 기업대책은 법인세부담 대폭경감, 인력난 해소, 경제자유구역·자유무역지역 추가지역, 지방이전 기업에 대한 도시개발권 부여확대, 대기업의 지방투자에 대한 출생제 예외인정, 지방이전 기업에 대한 맞춤형 패키지 지원 등이고, 사람대책은 고품질 주택공급, 지방초중등 교육의 수월성 제고, 경쟁력있는 지방대학 육성, 선진형 의료서비스 공급, 지역선도도시의 교육·문화·의료·복지인프라 확충, 지방의 사회개발투자 확대, 지방재정 배분시 낙후도 반영 확대 등이다.<sup>11)</sup>

11) 재정경제부 등, 2단계 균형발전정책 종합계획, 2007.

제1차 국가균형발전정책의 성공적 추진을 위해 국가균형발전위원회를 설치하고, 국가균형발전특별법을 제정하여 국가균형발전특별회계를 신설함으로써 제도적인 틀을 구축하였으며, 구체적 시책을 추진해 왔다.

지금까지 추진해온 국가균형발전정책이 성과가 있었다는 주장과 그렇지 않다는 주장이 혼재되어 있는 상태이나 지역균형발전의 당위성 자체를 부정하지 못할 것은 분명하다.

향후 지방의 성장잠재력을 발굴하고, 공공기관의 이전 등을 통한 지역균형발전 노력을 어떻게 자생적으로 이끌어 내고 그 효과를 극대화시킬 것인가에 국가균형발전의 성패가 달려있다고 해도 과언이 아니다. 또한, 이러한 국가균형발전정책은 정권적 차이를 초월하여 지속적으로 추진되어야 할 과제라는 점을 강조하고 싶다.

## 2. 4대 신도시의 차질 없는 건설

충청남도에 계획 및 건설 중인 행정중심복합도시, 도청이전 신도시, 아산만권배후신도시, 태안기업도시 등 4대 신도시를 건설목적에 따라 차질 없는 추진이 요구된다.

4대 신도시의 건설은 기존 천안·아산중심의 일극집중형 공간구조에서 탈피하여 신도시를 중심으로 여타지역과의 동반성장이 가능함으로써 지역 내 균형발전에 기여할 수 있을 뿐만 아니라, 지역성장을 견인하는 도시들이 다양해 질 것으로 예상된다.

또한, 충남이 보다 개방적인 도시구조를 형성하는데 기여함으로써 국제적 위상을 제고할 수 있을 것으로 판단된다. 즉, 기존도시들은 주변지역에 대한 서비스 제공에 중점을 두고 성장해 왔으나, 신도시의 다양한 기능을 통해 전국 및 세계와 교류협력을 강화함으로써 국제적 위상도 제고될 것으로 예상된다.

4대 신도시가 바람직한 방향으로 차질 없이 진행되기 위해서는 첫째, 신도시의 자족성을 강화하는 방향으로 개발될 필요가 있다. 4대 신도시는 특정기능에 특화된 기능수행을 목적으로 건설되고 있으나, 보다 복합적인 기능수행을 통해 도시 내에서의 직장생활이 가능하도록 개발되어야 할 것이다. 둘째, 주변도시와 긍정적인 상생관계를 형성해야 하는 방향으로 개발되어야 한다. 신도시 개발로 주변 중소도시의 공동화가 가속화될 가능성이 있기 때문에 이를 최소화 하며, 상생발전할 수 있는 방안 모색이 요구된다. 셋째, 지역도시의 수준을 한 단계 높이는 데 기여할 것이다. 대부분의 신도시는 정보화, 생태도시, U-city 개념을 도입하고 있기 때문에 신도시 건설은 기존 도시의 정비 및 재생 등에 신도시 수준 또는 보다 더 향상된 도시개발 기법을 준용할 것으로 예상되기 때문이다.

### 3. 기존 중소도시 중심시가지 정비 및 재생

교통·통신의 발달, 신시가지 개발, 공공시설의 도시외곽이전, 인구저성장 사회의 도래 등 중심시가지 주변환경 변화는 중심시가지의 발전에 악재로 작용하고 있다. 정부에서는 이러한 중심시가지 문제를 인식하고 「도시 및 주거환경정비법」, 「도시재정비 촉진에 관한 특별법」을 시행하고 있으며, 중심 시가지내 상권회복과 관련된 「재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」을 제정·시행하고 있다. 아울러 구도심 활성화 관련조례를 제정·시행하고 있는 자치단체가 증가하고 있다. 충청남도에서도 행정중심복합도시와 신도청이전도시의 건설에 따라 기존 도시의 중심시가지가 침체·쇠퇴될 것을 우려하는 자치단체를 중심으로 중심시가지 활성화에 관심을 보이고 있다.

기존 중소도시의 중심시가지 활성화를 위해서 충청남도는 “재정비촉진지구”를 지정하여, 주거지 정비와 중심시가지 활성화를 유기적으로 연계하고, 이를 위해 “도시재정비 가이드라인”을 작성하는 한편, “재정비촉진계획” 수립 및 중심시가지 관련조례를 제정하여 운영할 필요가 있다.

또한, 원활한 추진을 위해 기반시설 설치, 건축규제완화 및 지방세 감면 등 각종 인센티브 제도를 충분히 활용하고, 도시재정비위원회를 구성·운영하여 실효성있는 사업을 유도할 필요도 있다. 중심시가지 상권 활성화를 위해 재래시장과 주변지역이 일체화된 정비수법 도입도 요구된다.<sup>12)</sup> 특히, 중심시가지 활성화를 위해 지역상권과 문화를 활성화하고 이를 지원할 수 있는 지원체계 구축이 필요하다.

그리고 중심시가지 상권약화, 지역경관 훼손, 도시의 외연적 확산 등의 문제를 유발하는 대형점을 도시 시설의 하나로 상업환경 만들기 관점에서 접근하고 광역조정기능을 강화하여야 한다.<sup>13)</sup>

### 4. 신도시 주변지역 공동화 방지 및 연계체제 구축

충청남도에서 건설 중인 행정중심복합도시, 도청이전 신도시, 아산신도시, 태안기업도시 등 4대 신도시에 대한 기능집중은 필연적으로 주변 중소도시 또는 주변지역에게는 긍정적인 효과보다 부정적 영향이 더 클 수밖에 없다.

특히, 행정중심복합도시 건설과 관련된 논의는 행정중심복합도시에 초점이 맞추어져

12) 충청남도, 제3차충청남도종합계획 수정계획(안), 2007, p.103.

13) 임준홍, 중소도시 중심시가지 실태와 활성화 방안, 연구보고서 2006-08, 충남발전연구원, 2006.10, p.73.

왔고, 자연히 주변 중소도시에 대한 배려는 부족하였다. 행정중심도시건설은 국토균형 발전을 목적으로 추진되는 사업이지만, 지역 내 균형발전에 반드시 긍정적이라 할 수 없다. 즉, 지금도 대전광역시, 청주시, 천안시 등으로 인구가 유출되지만, 행정도시를 중심으로 한 광역도시권이 출현하면 이 도시와 경쟁하여 생존할 수 있을지가 심히 우려된다.

따라서 행정도시의 성공적 추진에 대한 정부지원과 더불어 중소도시들에 대한 정부 지원 또한 이에 못지않게 고려되어야 할 것이다. 수도권과 비수도권의 관계가 행정중심복합도시와 주변도시에 재현되지 않게 하기 위해서는 현재 수립중인 “행정도시와 주변도시 상생발전계획”에서 보다 명확한 정부차원의 대책이 마련되어야 할 것이다.

도청이전 신도시 또한, 기존 홍성·광천읍의 공동화를 방지하기 위해서도, 홍성지역 종합개발지구 시범사업, 홍주성 복원 등 역사문화도시 정체성 제고, 광천소도읍 육성 계획을 통한 전통문화·관광도시 육성, 중심시가지 활성화를 위한 지원체계 구축<sup>14)</sup> 등의 시책이 차질 없이 추진될 필요가 있다. 마찬가지로 예산군의 예산·삼교읍에 대해서도 공동화방지 방안 모색이 요구될 뿐 아니라, 신도시 주변의 기존도시를 육성하여 자족성을 강화하는 방향에서 산업입지, 교통네트워크와 환경네트워크 등의 연계 체계를 구축할 필요가 있다.

## 5. 금강권복합개발사업의 성공적 추진

충청남도가 민선4기 도지사의 공약사항이기도 한 ‘금강권광역복합개발계획’은 충청남도의 대표적인 지역균형발전정책이다. 충남 북부권에 비해 상대적으로 낙후된 금강주변 7개 시·군을 대상으로 산업입지 및 신성장 기반확대, 부존자원의 활용과 관광광역이 산업 활성화, 지역주민이 소득증대 및 삶의 질 개선, 경관·생태·환경자원 보전을 통한 지속가능성 증진, 지역내 간선교통망 확충 등의 초점을 맞추고 사업을 추진하는 구상을 수립하였다.

2020년까지 총 10조 546억 원이 소요될 것으로 추정되며, 이중 19개 핵심사업에 전체의 45.8%인 5조 4,456억 원이 소요될 것으로 추정되고 있다. 사업은 선택과 집중, 지역개발 파급효과, 지역 간 협력 및 연계사업 등을 중점적으로 고려하여 우선순위를 고려하여 3단계로 구분하여 단계적으로 추진하는 것으로 계획하였다.

금강권개발의 효율적 추진과 안정적 재원확보를 위해 “지역균형발전지원조례” 및 “균형발전특별회계”를 설치·운영하며, 시·군의 낙후도 수준을 고려하여 차등적으

14) 홍성군, 충남도청 이전과 연계한 홍성군 발전전략, 2006.12, pp.30~33.

로 지원하는 방안 모색이 바람직하다.

금강권개발의 성공여부는 충청남도과 금강권에 속한 시·군의 사업추진체계 강화에 달려있다. 즉, 종합적 낙후지역 전략계획을 수립하고 이와 연계한 개별사업이 추진되도록 할 필요가 있고, 시·군내 낙후지역개발을 통합 담당하는 전담조직(T/F팀 포함) 구성 및 포괄재원 확보, 이에 대응하는 민간조직의 구성도 생각해볼 수도 있다.

## 6. 지역균형발전 사업 선정 및 지원체계 개선

충청남도의 지역균형발전시책의 성공적 추진을 위해서는 중앙정부 차원의 지역분류법을 준용하거나, 충청남도 자체적으로 지역분류법을 사용하여 지역의 낙후도를 명확하게 분류하여 차등적으로 지원할 필요가 있다. 물론, 충청남도에서는 금강권 광역복합권개발사업을 핵심적인 지역균형발전을 위한 사업으로 추진하고 있지만, 금강권 내에서도 낙후도는 시군별로 차이가 있을 수 있기 때문에 시군별 낙후정도를 명확하게 측정하는 것이 요구된다.

또한, 지역균형발전을 위한 사업들은 대부분 사회간접자본 확충, 산업단지 개발, 관광단지 개발 등 물리적·공간적 개발로 이루어져 있다. 이러한 사업들은 대부분 국비나 민간재원에 의존하고 있어 그 실현성이 불투명하다.

이러한 문제점을 극복하기 위해 민간기업 및 민관합동사업을 적극적으로 활용하며, 충청남도나 시·군차원에서 가능한 균형발전 조직 및 제도를 정비하여 중앙부처와 민간부문간의 수직 및 수평적 협력체계를 강화할 필요가 있다.

충청남도의 지역균형발전은 전통적인 인프라 구축 위주의 물적 지역개발을 지양하고, 도시-농촌간 교류·상생적 관계속에서 지역의 소프트웨어를 활용하는 지역혁신을 통해 지역발전 역량을 제고하여 실질적인 소득과 고용을 창출함으로써 생존의 기반을 구축하는 소프트지역개발전략도 동시에 추진하는 등 사업주체, 사업추진 체계와 사업내용에서 발상의 전환이 이루어질 필요가 있다.

낙후지역 모두에게 균등 배분하는 개발방식으로는 진정한 지역균형발전을 이룩할 수 없다. 지역주민의 사업에 대한 강력한 의지가 충만한 지역과 그렇지 않은 지역에 대해서는 차등지원이 바람직하며, 재정의 차등지원을 위해서는 공모방식이 바람직하다. 공모방식이 바람직하다 하더라도 신중한 사업선정이 요구되며 자치단체 담당자들이 지역에 가장 부합하는 사업을 선정할 수 있도록 지속적인 교육이 요구된다.

## V. 결 론

국토전체와 충남지역은 유기적인 공간시스템을 형성하고 있다. 즉, 시·군지역이 모여 광역공간단위를 형성하고, 광역공간단위가 모여 국토를 형성하는 등 각 지역들은 독립적인 관계가 아니라 유기적인 공간시스템으로 연결되어 있다는 것이다. 각 공간단위는 상호의존성이 지니고 있으나, 상호보완적인 기능을 지니고 있다. 충남지역을 구성하는 개별 시군은 국토전체와 충청남도 공간의 영향을 받지만, 국토전체는 개별지역으로부터 다시 영향을 받게 된다. 이러한 관점에서 본다면 충남공간은 피라미드적인 관계가 아니라 상호의존적이고 활력 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

국토시스템과 충남 공간 그리고 하위지역공간이 원활하게 작동하기 위해서는 이러한 지역간 상호작용이 유기적으로 관계를 형성해야 하며, 이러한 상호작용으로 지역간에 상호이익을 주고받아야 한다. 이러한 관계를 공생관계, 즉 지역간 상생관계라고 할 수 있을 것이다.

충남지역 공간을 구성하고 있는 인적, 물적, 공간적 모든 요소가 각각의 특성과 잠재력을 충분히 발휘할 수 있어야 충남의 경쟁력을 확보할 수 있고 지역균형발전이 이룩될 수 있다. 즉, 도내 낙후지역도 잠재력을 충분히 발휘할 수 있는 기회를 확보해 주어야 한다는 것이다.

이러한 관점에서 국가균형발전정책의 일환으로 충남지역 16개 시군에서 추진 중인 사업을 살펴보았다. 대부분의 사업은 충남북부권(천안·아산·서산시, 당진군), 행정도시가 입지하는 연기군을 제외한 금강유역, 충남내륙지역, 서해안권을 중심으로 추진되고 있었다. 또한, 사업은 시군 전역을 대상으로 추진되는 것이 아니라, 한정된 공간에서 추진되고 있어, 사업추진의 결과가 지역균형발전으로 연결되는 데는 한계가 있는 것으로 생각된다. 따라서, 지역균형발전사업이 효율적으로 추진되기 위해서는 무엇보다도 해당사업이 전개되는 지역내에서 성공사례를 많이 산출하여 타 지역으로의 확산이 요구된다.

분석결과를 토대로 향후 충청남도 16개 시군이 대립관계가 아니라 경쟁력이 있으면서도 기회의 균등에 기초한 균형 있는 발전을 이룩하기 위해서는 국가균형발전정책의 지속적 추진, 행정중심복합도시·도청이전신도시·아산만권배후신도시·태안기업도시 등 소위 4대 신도시의 차질 없는 건설, 기존중소도시 중심시가지 정비 및 재생, 신도시주변의 공동화 방지 및 연계체계 구축, 금강권복합개발사업의 성공적 추진, 지역균형발전 사업 선정 및 지원체계 개선 등이 중점적으로 추진될 필요가 있다.

이러한 사업들이 원활하게 추진되기 위해서는 충청남도와 시군, 도의회, 도민들의

지역상향균형발전에 대한 공감대 형성이 선행되어야 함은 물론이다.

마지막으로, 본 연구는 국가균형발전으로 추진되는 공간사업에 한정함으로써 산업정책 등에 대해서는 다루지 못했다. 산업정책이 국가균형발전정책의 주요한 부문임을 감안한다면, 여기에서 도출된 결과가 객관적인 지역균형발전방안 모색에는 한계가 있다는 점을 인정한다. **【cni】**

## 〈참고문헌〉

- 국가균형발전위원회, 행정중심복합도시 건설과 충청남도 발전전략, 2005.
- 노병한, 지역불균형의 이론적 배경에 관한 연구, 지역사회개발연구, 제16집 1호, 1991.
- 임준홍, 중소도시 중심시가치 실태와 활성화 방안, 연구보고서 2006-08, 충남발전연구원, 2006.10,
- 재정경제부 등, 2단계 균형발전정책 종합계획, 2007.
- 조철주, 기업도시와 지역발전 : 기업도시의 개발을 지역발전과 연계시키기 위한 전략, 한국도시지리학회지, 제8권 1호, 2005.
- 충남발전연구원·충청남도, 2008년 지역균형발전 시행계획 수립을 위한 워크숍, 2007.9.6
- 충청남도, 제3차 충청남도종합계획 수정계획(안), 2007.
- 충청남도, 2007년도 주요업무계획, 2007.2.
- 충청남도, 금강권 광역복합개발 구상, 2006.12.
- 충청남도, 충남도청 이전신도시 도시개발구역 지정을 위한 기본구상 수립 등에 관한 연구, 2007.8
- 한무호, 충남의 시군별 성장잠재력 분석 및 특성화 방안, 기본연구과제 2002-02, 충남발전연구원, 2002
- 행정복합도시건설청, 2005년도 행정중심복합도시 백서, 2006.2.
- 홍성군, 충남도청 이전과 연계한 홍성군 발전전략, 2006.12,



# 지방행정중심지 입지결정과정에 대한 연구

— 충청남도 도청소재도시를 중심으로 —

송 두 범 · 조 봉 운

## I. 서 론

1989년 대전직할시 승격과 더불어 그 필요성이 제기되었던 충남도청의 충남도 관내 이전논의가 시작된 지 15년 만에 홍성군 홍북면·예산군 삽교읍 지역으로 확정되었다.

충청남도의회는 2006년 2월 28일 제194회 임시회 본회의를 개최하고 「충청남도지방행정중심지변경조례」를 참석의원 만장일치로 결의하였다.

민선3기를 마무리 하면서 도청소재도시를 결정함에 따라 새로 출범하는 민선4기에 서는 후보지결정에 따른 지역 간 논쟁을 불식하고, 도청소재도시의 성공적 개발에 전념할 수 있는 기반이 구축된 셈이다.

충남도청이전 논의는 1991년 8월 제4대 충남도의회가 구성되면서부터 본격적으로 논의되었으며, 1992년 12월 ‘충청남도청이전추진지원특별위원회(이하 도청이전특별위원회)’를 구성하고, 1993년 2월 「충청남도청이전추진기획단설치조례」를 제정하였으며, 이를 보완하여 2005년 7월 20일 「충청남도청이전을위한조례」로 개편되면서 도청이전 추진이 급물살을 타게 되었다.

충남도민 의견수렴을 위한 설문조사와 3차례의 도청이전 연구용역을 토대로, ‘도청이전특별위원회’와 ‘충청남도도청이전추진위원회(이하 추진위원회)’, ‘충청남도도청이전자문위원회(이하 자문위원회)’, 집행부의 추진지원단, 연구단 등의 추진기구를 중심으로 도청이전 예정지역 결정을 위한 논의, 주민설명회 및 공청회 등의 개최와 ‘충청남도도청이전평가단(이하 평가단)’ 구성을 통해 도청이전예정지역을 최종결정하게 되었다.

충남도청이전 추진과정은 집행부가 중심이 되어 추진했던 경남도청이전이나 전남도청이전 사례와는 달리 지방자치단체로서는 처음으로 민간전문가를 위원장으로 하는 추진위원회를 구성하여 추진한 최초의 사례로 그 의의를 가지고 있으며, 이는 상당부분 실행정수도 후보지 결정과정과 유사한 사례이다.

이에 본 연구는 충청남도 도청이전 추진을 위한 입지기준 설정과정과 후보지 및 평가대상지 선정과정을 살펴본 다음, 지방행정중심지의 결정과정을 분석하는데 그 목적을 두고 있다.

## II. 이론적 배경 및 선행연구 고찰

### 1. 입지이론 고찰

충남도청의 입지기준을 도출하기 위해 최소비용이론, Rawls의 이론, 중심지이론, 성장거점이론, 공공투자와 파급효과 관련이론, 지역균형성장이론, 의사결정과정의 정치·행정이론 등 공공기관 입지이론을 검토하였다.

Weber의 최적입지이론은 ‘외생적인 방문회수당 단위통행비용과 거리당 단위통행비용 하에 평면상 어떤 지점 중에서 시설의 입지로 선택되는 곳까지의 거리를 합한 통행거리를 최소화해야 한다.’ 라고 정의할 수 있으며, 공간적 효율성을 추구하는 이론이다. 웨버이론에서 사용되는 거리 개념은 유클리드 거리, 맨하턴 거리, P승근거리가 있으며, 이 거리는 실제의 분석에서는 물리적 거리 외에 시간 혹은 비용의 개념으로 표현될 수 있다(김범수·김갑성, 2007:117).

Rawls의 이론은 어느 누구라도 공공서비스 이용에 따른 불편이 없도록 하기 위해 공공시설과 시설이용자 사이의 최대통행거리를 최소화시키는 공공시설의 입지점을 찾는 데 목적을 둔다(김범수·김갑성, 2007:118).

중심지이론은 중심성에 큰 곳에 공공시설이 입지해야 어떠한 배후지역도 중심지에 의해 서비스를 잘 제공받을 수 있다는 이론으로 지역편의성을 설명하는 논리가 된다(정준용, 2005; 348).

성장거점이론에서 본 공공기관 입지는 주변지역의 발전에 파급효과를 유발할 수 있는 거점성과 국제화, 광역화, 정보화, 지방화 등과 같은 사회·경제적 변화에 능동적으로 대처할 수 있는 미래의 발전가능성이 중요하다(김학로·강성철·신동호, 1997; 126).

공공투자와 파급효과 관련이론은 지역산업연관분석과 BÖvermter모형으로 대표되며, 생산·고용·소득유발효과와 집적이익의 확산규모가 큰 곳에 입지해야 주변지역 및 지역전체의 파급효과가 크게 된다는 논리를 전개한다.

지역균형성장이론은 지역발전의 파급효과가 전 지역으로 분산되고, 지역전체가 균형

발전을 이룰 수 있는 곳에 공공시설이 입지하여야 한다는 이론이다.

의사사결정과정의 정치·행정이론에 의한 공공시설 적정입지기준은 주민 속에 널리 확산되어 있는 입지기준을 수렴하여 이 기준이 관련 준거이론에서 추출된 기준과 일치되는 논리는 전개한다(충청남도, 1996;133).

〈표 1〉 입지이론을 통해 도출할 수 있는 입지기준

구 분	기 능	기준항목 및 지표 도출
최소비용	· 이용자의 총통행비용 최소화지점	· 거리, 방문회수
Rawls의 이론	· 서비스이용자에게 공평한 서비스 제공	· 최대통행거리
중심지	· 행정서비스의 효과적 제공 지점 · 주민편의성 극대화 지점	· 인구중심, 최단거리(접근성)
성장거점	· 파급효과 극대화 지점	· 성장가능성, 파급효과성
공공투자 파급효과	· 지역산업연관분석(생산·소독·고용유발효과 큰 지역) · BÖventer 모형(집적이익의 확산규모가 큰 지역)	· 파급효과성
지역균형성장	· 파급효과가 크고, 균형발전 가능 지역	· 파급효과성, 균형발전성
공공재	· 이용자의 편익이 극대화되는 지역	· 접근성(거리), 경제성(비용)
도시농촌통합	· 도농간 균형발전에 가장 효율적인 지역	· 균형발전성
지속가능한 개발	· 미래세대의 요구에 부응하는 지역	· 편리성, 쾌적성

공공재이론은 공공서비스 제공측면에서 공공서비스시설은 이용자의 편익이 극대화가 되는 지점에 입지한다는 논리이고, 도시·농촌통합이론은 지역개발효과가 충청남도 전역에 고르게 파급될 수 있는 지역이 우선적으로 선정되어야 하며, 도농간의 균형발전에 가장 효율적인 지역에 위치해야 한다는 것이다.

지속가능한 개발과 자치단체 청사입지론에서는 생활의 편리함과 아울러 쾌적한 환경을 유지하고, 다음세대가 향유할 환경적 가치를 최대한 유지하며, 자연환경 훼손과 오염발생 예방·관리 등이 전제되어야 한다는 것이다(충청남도, 1996;132).

## 2. 선행연구 고찰

지금까지 도청이전과 관련된 선행연구는 주로 이전절차(권경득, 2000)와 입지기준 설정(손명철, 1986; 김연기, 1993; 장태옥 외, 1994; 이홍영, 1996; 윤준상, 1998), 후보지선정(전남발전연구원, 1993; 경상북도의회, 1995) 등을 중심으로 수행되었다.

선행연구의 대부분은 입지를 결정하는 여러 가지 원인들에 대한 기준을 제시하는

연구인 반면, 본 연구는 입지기준 설정과 아울러 후보자를 결정하는 과정에 대한 연구라는 측면에서 선행연구와 차별성을 지닌다.

또한, 본 연구는 민선자치시대를 맞이하여 다양한 지역의 이해관계로 인해 도청이전의 추진이 어려운 과제가 되고 있는 시점에서 집행부가 주도하는 형태가 아니라, 민관공동추진위원회를 중심으로 객관적이고 투명한 절차를 통해 도청이전을 추진하는 사례를 제시함으로써 향후 도청이전을 추진하는 자치단체에게 시사점을 줄 수 있다.

### III. 연구방법

#### 1. 분석틀

이 연구는 크게 문헌 및 관련계획을 통해 입지기준을 선정하는 과정과 전문가조사를 통해 입지기준의 적합성과 중요도를 결정하는 과정으로 구분해 볼 수 있다. 문헌 및 관련계획을 통한 입지기준 선정은 앞에서 살펴본 입지이론에서 중점적으로 다루고 있는 입지관련지표와 전라남도·경상북도의 도청이전 계획서에서 제시된 입지기준을 선정하였다. 전문가조사를 통한 입지기준선정은 문헌연구를 통해 도출한 입지기준에 대해 전국의 전문가들을 대상으로 항목별 중요도 조사를 실시하였고, 확정된 입지기준 및 세부지표의 상대적 중요도를 위해 자문위원들을 대상으로 분석적계층화기법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용한 조사를 실시하였다.

#### 2. 문헌 및 관련계획을 통한 입지항목 선정

문헌 및 관련계획을 통한 입지기준 선정을 위해 첫째, 입지관련 이론, 둘째, 1977년 수립된 백지계획,<sup>1)</sup> 경남도청 사례, 전남도청이전 계획서(전남발전연구원, 1993), 경북도청이전 계획서(경상북도의회, 1995), 도청유치를 희망하는 전라남도과 경상북도, 충청남도 기초자치단체가 제시하고 있는 입지기준을 검토하여 36개 항목을 선정하였다.

1) 백지계획은 1996년까지 충남 장기지구에 인구 50만~100만명을 수용하는 행정수도를 건설하는 것을 목표로 하고 있었으며 3년 동안 국내외 전문가 391명이 참여했다.

〈표 2〉 이론검토 및 관련계획에서 도출한 기본항목

1. 공항이용	11. 접근성	21. 상수원	31. 기복량
2. 고속철도이용	12. 교통수단선택 용이	22. 지가	32. 풍수지리
3. 고속도로이용	13. 산업경제효과	23. 인프라구축	33. 복사면
4. 항만이용	14. 인문사회효과	24. 풍수해	34. 기후
5. 교류활동	15. 자연경관	25. 지진	35. 배수여건
6. 인구분포	16. 보전녹지	26. 해안선	36. 이주용이성
7. 산업분포	17. 수공간	27. 지형지세	
8. 재정자립도	18. 환경오염	28. 토지이용규제	
9. 대도시영향	19. 확장가능성	29. 기개발지	
10. 주변도시와의 관계	20. 규제지역	30. 국공유지	

### 3. 전문가 조사를 통한 입지기준 선정

전문가조사는 세 가지 형태로 실시하였다. 첫째, 입지기준에 대한 전문가 그룹의 의견을 수렴하기 위해, 대한국토·도시계획학회, 한국도시행정학회, 한국지역개발학회, 대한지리학회, 한국지역경제학회, 지방자치학회, 충청남도 전문가, 전국시도연구원을 중심으로 2005년 6월 13일부터 31일까지 설문조사를 시행하였다. 총 2,231명에게 조사표를 발송하였으나, 회수된 유효 조사표는 131부로 회수율은 5.87%로 회수율은 저조한 편이었다. 응답자의 인구통계학적 특성을 보면, 직업은 교수와 연구원이 전체의 84.5%, 지역은 전국이 고르게 분포하고 있다.

입지기준 항목별 중요도 조사결과 12개 항목이 중요도와 선택빈도에서 과반수를 상회하였고, 접근성과 관련된 항목이 중요도가 높았으며, 물리환경이 가장 낮았다. 선택빈도 과반수를 상회한 12개 항목은 지진, 풍수해, 인구분포, 교통수단, 지형지세, 상수원, 규제지역, 주변도시, 고속철도, 접근성, 확장가능, 고속도로 등이다.

둘째, 입지이론 검토 및 선행사례검토를 통해 도출한 입지기준 36개 기본항목이 도청이전 입지기준으로서의 적합한지를 검토하기 위해 입지기준의 분류 및 지표를 제시하고 중복성과 분류체계의 위계에 대해 자문위원회의 자문과정을 거쳐 검증하였다.

셋째, 추진위원회에서 확정된 입지기준의 지표별 가중치를 부여하기 위해 자문위원들을 대상으로 AHP를 이용한 가중치 조사를 실시하였다.

## IV. 도청이전 후보지 및 평가대상지 선정

### 1. 입지선정을 위한 DB구축

도청이전 입지선정을 위해 공간자료(map data)와 속성자료(attribute data)로 구분된다. 공간자료는 공간적 특성을 갖는 자료로 국토지리정보원, 산림청, 농촌공사, 환경부 등 국가기관에서 구축한 지형도와 주제도에 지자체에서 작성한 자료를 이용하여 15개 분야 62종의 주제도를 작성하였다. 반면, 속성자료는 행정구역도와 지자체에서 작성한 통계연보를 연결하여 통계지도를 작성하고, 시군별로 구축하였다.

### 2. 도청이전 후보지 선정

#### 1) 개발가능지 분석

충청남도 전역을 대상으로 물리적 측면과 환경적 측면을 고려하여 개발가능지를 도출하였는데, 여기에는 개발가능성 지표, 환경보전성 지표 및 제도적 규제지역 등의 지표를 설정하였다. 즉, 개발이 용이하도록 평탄한 지역이 많고, 급한 경사가 없으며, 환경적 측면에서 보호할 생물의 분포지나 동물의 서식지 등 개발이 곤란한 지역을 제외하고, 각종 행위규제가 없거나 적은 지역을 선정하였다.

#### (1) 개발가능성 지표

개발가능성을 설명하는 지표로는 1/25,000 수치지형도를 GIS 소프트웨어를 이용하여 표고분석, 경사분석을 실시하고, 이를 중첩하여 개발가능성을 종합적으로 평가하였다. 또한, 인문사회적 특성으로 법적 보호구역과 기존시가지 및 연접지역을 지표로 선정하였다.

〈표 3〉 개발가능성 지표

구분	지표	지표의 성격
물리적 특성	표고	• 도시기반시설구축 및 서비스 공급에 영향을 미치는 지형적 특성 반영
	경사	• 산지지형 등 현 지형적 특성은 가능한 보전하고 지형훼손 및 절성토사면 발생을 최소화
인문 사회적 특성	법적 보호구역	• 기존 법적 보호구역으로 개발행위규제지역(자연공원, 상수원보호구역, 조수보호구역, 군사시설보호구역, 군용항공기자구역, 상수원수질보전특별대책지역, 하천구역, 수변구역, 지정호소, 자연생태계보전지역, 습지보호지역, 백두대간관리범위)
	기 개발지	• 기존시가지와 연담화가 우려되는 읍단위 이상의 시가지 및 일정거리 이내의 주변지역

## (2) 환경보전성 지표

생태적 안정성은 외부지역으로부터 100m이상 들어간 산림내부면적이 양호한 지역과 생물서식환경이 우수한 지역으로 생물다양성이 높고, 식생층위구조가 좋은 지역 등 생태계가 유지되고 있는 보전이 필요한 지역은 제외하기 위해, 산림면적, 하천유역의 환경성, 생물다양성, 식생 등을 분석하였다.

〈표 4〉 환경보전성 지표

지표항목	분 석 내 용		활용자료
	선정변수	평 가 척 도	
생태적안정성	산림면적	• 식생경계	입상도
	하천유역의 환경성	• 하천유역내	하천유역도, 하천구역도
생물서식환경	생물다양성	• 법적 보호종, 멸종위기종, 특별생물 중 등 법적 규제종 분포 현황	자연환경현황도

## (3) 제도적 규제지역

제도적으로 행위가 제한되는 토지이용규제지역을 준수하고 자연환경에 대한 영향을 최소화하기 위하여 개발이 원천적으로 불가능한 기존의 법적 보호구역은 입지대상에서 제척하였다.

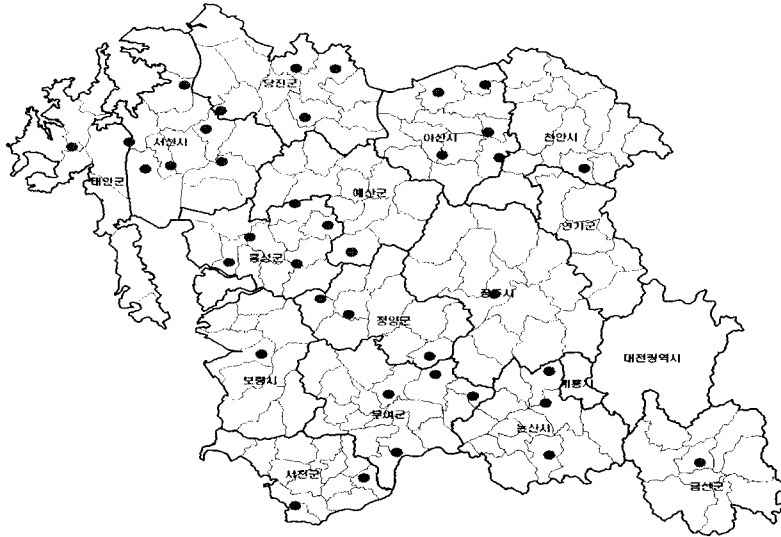
〈표 5〉 개발가능성 분석 대상에서 제외지역

구 분	제 외 지 역
자연공원보호	• 자연공원
수질보호	• 상수원보호구역, 상수원수질보전특별대책지역, 수변구역, 하천구역, 지정호소
생태계보호	• 자연생태계보전지역, 습지보호지역, 조수보호구역, 백두대간 관리범위
군사시설보호	• 군사시설보호구역, 군용항공기지구역

## 2) 후보지 선정

2002년 도청이전 연구시 시·군으로부터 제안 받은 지역과 충남전역을 대상으로 분석하여 도출된 개발가능지 중 개발형태에 따라 필요한 조건을 만족하는 지역을 도상조사를 통해 후보지<sup>2)</sup>를 선정하고, GIS 소프트웨어를 이용하여 경계를 설정하였으며, 충청남도 전역에 걸쳐 38개 지역을 도출하였다.

2) 시·군으로부터 이미 제안된 지역과 지형 등 물리적 여건을 고려하여 도출된 개발이 가능한 지역중 도청입지기준을 충족하는 지역을 말한다.



[그림 1] 38개 후보지

### 3. 평가대상지 선정

#### 1) 입지기준 확정

평가대상지<sup>3)</sup> 선정은 많은 앞에서 도출한 38개소의 후보지 중 평가단의 효율적인 평가를 위해 그 수를 압축하는 것으로써, 전문가 설문에 의해 입지기준을 점수화하여 후보지간 비교를 통해 우수한 입지여건을 갖춘 지역을 선정하였다. 즉, 입지선정 단계에서 전문가를 대상으로 중요도 조사를 수행한 36개 입지기준에 대해 자문위원회에서 세부적 자문과 주민공청회를 통해 충분한 의견을 수렴하여 최종적으로 추진위원회에서 심의 및 의결하여 확정하였다.

3) 충청남도의 도청, 산하기관 및 유관기관 등이 이전할 수 있는 입지조건을 갖춘 후보지 중에서 평가간의 평가대상으로 선정된 후보지를 말한다.



〈표 6〉 입지기준 항목

기본 항목	소 항목	지 표	지 표 내 용	산 출 방 법
보전성	산림 환경	임상(영급,경급,소밀도)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보자내 임상의 양호 정도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 가중치를 고려한 영급·경급·소밀도 면적을 합한 면적</li> </ul>
	수환경	연안육역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해안선에서 500m이내 육지지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보자내 해안선으로부터 500m이내 면적</li> </ul>
	토지 이용 규제	야생동식물 보호구역 자연환경보전지역 수질오염 농업진흥지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 야생동식물과 서식환경보호지역</li> <li>• 자연환경 및 수산자원보호지역</li> <li>• 수질 및 유달부하량</li> <li>• 농업진흥지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 야생동식물보호구역으로부터 5km이내에 포함된 후보지면적</li> <li>• 자연환경보전지역에 포함된 후보지 면적</li> <li>• 후보지 수계수질과 도시개발로 인한 유달부하량의 합(국가 및 지방1급하천)</li> <li>• 후보자내 농업진흥구역 면적</li> </ul>
개발성	지형 지세	표고차	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준표고와 기타표고와 차이</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기준표고면적과 기타표고(표고차등급 10m마다 0.1씩 가중) 면적</li> </ul>
	개발 인프라	개발가능규모 상수원과거리 SOC와 거리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발가능한 면적</li> <li>• 광역상수원, 광역상수도망</li> <li>• 에너지, 통신, 가스 등 사회간접자본</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발가능지 면적</li> <li>• 대형 및 보행형 광역상수도망의 거리</li> <li>• 후보지와 간선전력망, 광통신국사(기타국), G/S(장압관리소)와의 거리</li> </ul>
접근성	중심성	지리중심성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지리중심점(도서제외)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보지와 충청남도 지리중심점의 직선거리</li> </ul>
	교통 수단 선택	도로와 거리 철도(역)과 거리	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고속도로, 국도와 지방도</li> <li>• 고속철도 및 일반철도(역)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 고속도로 IC, 국도 및 지방도와 후보지 간 직선거리(계획도로 포함)</li> <li>• 후보지와 근접한 철도역사(고속철도, 일반철도 상환없이)와의 직선거리</li> </ul>
경제성	개발 비용	지가 기개발지면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표준지 공시지가</li> <li>• 토지이용상 수계·농지·임야 제외지역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 표준지 공시지가</li> <li>• 후보지 전체면적 중 수계, 농지, 임야를 제외한 면적</li> </ul>
	추진 여건	주거용 토지면적 국공유지면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주거용 토지면적</li> <li>• 국공유지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보자내 토지이용현황도상 단독 및 고층주택지의 면적</li> <li>• 후보지의 국공유지면적</li> </ul>
	파급 효과	재정자립도 대전으로부터 영향권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세와 경상 세외수입</li> <li>• 대전광역시로부터 거리</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 후보자가 속한 시·군의 전체세입 중 지방세와 경상적 세외수입 비중</li> <li>• 대전광역시로부터 후보지까지의 직선거리</li> </ul>

입지기준 항목에 대한 사항은 추진위원회에서 결정하고, 항목 및 지표에 대한 가중치는 자문위원을 대상으로 한 설문조사를 통해 확정하였다.

입지기준 확정을 위한 주민공청회는 5개 권역으로 나누어 개최하였으며, 4개 대분류, 12개 소분류, 32개 지표를 입지기준으로 제시하였다. 공청회결과 일부 지표를 제외하거나, 일부 지표를 추가하는 의견을 수렴하였고, 자문위원을 대상으로 AHP를 이용한 가중치 조사를 실시하여 최종 입지기준을 추진위원회에서 확정하였다.

〈표 7〉 입지기준 항목 및 지표별 가중치

기본항목	가중치	소항목	가중치	세부지표	가중치	최종가중치
보전성	0.2300	산림환경	0.3210	산림환경		0.0738
		수환경	0.3445	수환경		0.0792
		토지이용규제	0.3346	야생동물보호구역	0.2328	0.0179
				자연환경보전지역	0.2739	0.0211
				수질오염	0.3396	0.0261
				농업진흥지역	0.1536	0.0118
개발성	0.1902	지형지세	0.3110	지형지세		0.0592
		개발인프라	0.6890	개발가능규모	0.4191	0.0549
				상수원과거리	0.2719	0.0356
				SOC와 거리	0.3089	0.0405
접근성	0.2870	중심성	0.3935	중심성		0.1130
		교통수단선택	0.6065	도로와 거리	0.5849	0.1018
				철도(역)와 거리	0.4151	0.0723
경제성	0.2927	개발비용	0.3089	지가	0.5633	0.0509
				기개발지 면적	0.4367	0.0395
		추진여건	0.2419	거주가구	0.4044	0.0286
				국공유지면적	0.5956	0.0422
		파급효과	0.4492	재정자립도	0.5624	0.0740
				대전영향권	0.4376	0.0575

주 : 최종가중치는 기본항목가중치 × 소항목가중치 × 세부지표가중치 임.

## 2) 입지기준 및 점수화결과 검증

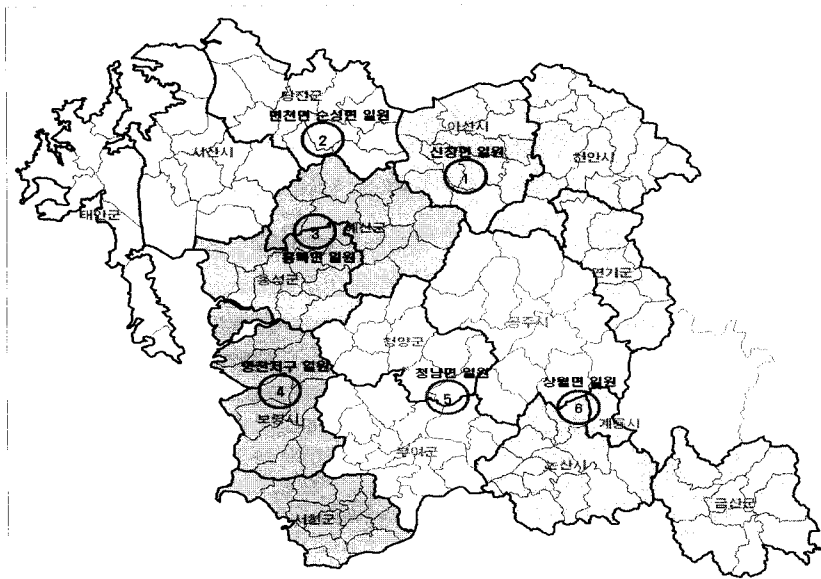
입지기준의 적용에 있어 정확성 및 공정성을 확보하기 위해 추진위원회(2인)와 자문위원회 위원(2인)으로 구성된 검증위원회를 두어 입지기준에 적용방법 및 추출값, 입지기준 표준화 방법, 가중치 조사 및 결과에 대한 검증절차를 거쳤다.

### 3) 평가대상지 선정

추진위원회에서는 입지기준을 적용하여 6개 생활권별 최고득점지역을 최종 평가대상지로 선정하였다. 6개 생활권은 제3차 충청남도 종합계획에서 제시된 생활권을 기준으로 하고 지역적 연대 등을 고려하여 설정하였다. 6개 생활권별 평가대상지는 다음과 같다.

〈표 8〉 생활권별 평가대상지

생활권	해당 시군	평가대상지
1. 북부내륙권	천안, 아산	아산시 신창면 일원
2. 북부해안권	서산, 당진, 태안	당진군 명천면·순성면 일원
3. 중부권	홍성, 예산	홍성군 홍북면·예산군 삼교읍 일원
4. 남부해안권	보령, 서천	보령시 명천지구 일원
5. 백제고도권	공주, 부여, 청양	청양군 청남면 일원
6. 대전근교권	논산, 계룡, 금산, 연기	논산시 상월면 일원



[그림 2] 평가대상지

## V. 도청이전 예정지역 선정 및 도청소재도시 결정

### 1. 평가기준 확정 및 가중치 부여

#### 1) 평가항목 선정

6개 평가대상지를 평가하기 위한 평가기준 항목선정은 기존 연구 및 전문가 설문조사를 통해 수집된 항목을 중심으로 지역정체성, 행정효율성, 성장잠재력, 지역균형성, 실현가능성 등 5개를 선정하고, 이를 공청회를 통해 의견수렴 및 시·군의 의견제시를 종합하여 최종확정하는 과정을 거쳤다.

전문가 설문조사에서 도출된 세부항목을 유사한 정도에 따라 동일한 기본항목으로 묶어 제시하였다. 이러한 과정을 통해 5개 기본항목과 15개 세부항목의 평가기준을 확정하였고, 평가기준은 기본항목과 세부항목, 세부평가항목을 평가하는 내용으로 구성되어 있다.

확정된 평가기준의 기본항목과 세부항목, 평가내용은 다음과 같다.

〈표 9〉 기본평가 항목 구성

기본평가항목	내 용
지역정체성	<ul style="list-style-type: none"> <li>평가대상지가 충청남도의 도청소재도시로서 어느정도 고유성이 있으며, 다른 지역과 얼마나 차별화된 특성을 보유하고 있는가</li> </ul>
행정효율성	<ul style="list-style-type: none"> <li>도민과 하위 자치단체들에게 효과적 행정서비스를 제공하기 위해 도청소재 도시로 보다 쉽게 접근할 수 있는가</li> </ul>
성장잠재력	<ul style="list-style-type: none"> <li>충남의 성장잠재력과 지역경쟁력을 강화하는데 도움이 되고 있는가</li> </ul>
지역균형성	<ul style="list-style-type: none"> <li>충남의 낙후지역 동반성장과 지역균형발전을 유도하는데 도움이 되고 있는가</li> </ul>
실현가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시개발에 필요한 소요비용이 적정하여, 기반시설 설치 등 경제적 측면에서 도시개발이 용이한가</li> </ul>

〈표 10〉 평가항목의 구성

기본항목	세부항목	평가항목
지역 정체성	역사문화성, 전통적입지관, 환경·경관	역사문화적 연혁, 배산임수 및 지형지세, 환경성, 경관
행정 효율성	지리중심성, 도로접근성, 철도접근성	지리중심지와 거리, 주요도로와 거리, 도로통행거리, 철도여건
성장 잠재력	경제·산업여건, 교육 등 생활여건, 공항 및 항만여건	제조업 및 서비스업구조, 산업단지분포, 교육여건, 생활여건, 공항거리, 항만여건
지역 균형성	지역낙후도, 인구불균형, 대도시영향권	낙후지역정책, 재정상황, 인구분포, 인구동향, 통근통학, 행정중심도시 및 대전시와 거리
실현 가능성	토지가격, 국공유지면적, 기반조성여건	공시지가, 국공유지면적, 광역간망까지 거리

## 2) 세부항목별 평가기준 확정과정 및 가중치 부여

확정된 평가항목별로 평가단에게 제공되는 평가자료를 선정하여 자문위원회의 검토를 거쳐 추진위원회에 제출하고 추진위원회에서 최종결정하였다.

또한, 평가항목간의 상대적 중요도를 파악하여 이를 평가에 반영하기 위해 가중치를 설정하였다. 기본평가항목은 5개의 평가항목 사이의 가중치를 설정하며, 세부평가항목은 각각의 기본평가항목에 속해 있는 세부평가항목간에 설정하였다. 가중치는 자문위원회의 자문, 추진위원회 심의 등을 통해 선정한 다음, 도민 공청회를 통해 시군의 의견수렴을 통해 수정·보완을 거쳐, 분야별 전문가로 구성된 자문위원 30명을 대상으로 한 분석적계층화기법(AHP: Analytic Hierarchy Process)을 활용한 설문조사를 통해 결정하였다.

이를 통해 산출된 가중치는 평가단의 평가가 종료된 다음, 평가의 객관성을 제고하기 위해 각 세부평가항목별로 평가점수에서 최고점수와 최저점수 각 4개씩을 제외(총 8개)한 평가자의 평균점수에 종합가중치를 곱한 후 이 세부평가항목별 점수를 모두 합산함으로써 평가대상지의 최종평가결과 값을 결정하였다.

〈표 11〉 평가기준별 가중치

기본항목		세부항목		최종가중치
구분	가중치	구 분	가중치	
지역 정체성	0.1006	역사문화성	0.2528	0.0254
		전통적입지관	0.2410	0.0243
		환경·경관	0.5062	0.0509
행정 효율성	0.2105	지리중심성	0.3264	0.0687
		도로접근성	0.4038	0.0850
		철도접근성	0.2697	0.0568
성장 잠재력	0.1862	경제·산업여건	0.3735	0.0695
		교육 등 생활여건	0.4037	0.0752
		공항 및 항만여건	0.2228	0.0415
지역 균형성	0.2430	지역낙후도	0.4729	0.1149
		인구불균형	0.2732	0.0664
		대도시영향권	0.2538	0.0617
실현 가능성	0.2597	토지가격	0.3178	0.0825
		국공유지면적	0.2177	0.0565
		기반조성여건	0.4645	0.1206

## 2. 예정지역 선정을 위한 평가

### 1) 평가방법

예정지역<sup>4)</sup> 평가방법은 자문위원회의 자문을 거쳐 충남도청추진위원회에서 심의·결정하였고, 평가를 위해 15개 세부평가항목별 평가표를 작성하였다. 6개 평가대상지를 대상으로 1등급에서 6등급까지 등급을 구분하고 각등급간 점수를 10점단위로 부여한 다음, 해당등급에 실제 점수를 기입케 하였다. 후보지간 우열의 구분이 어려운 경우 동일 점수를 부여할 수 있도록 하였고, 6개 평가대상지는 선정 시 이미 어느 정도의 타당성이 검증되었으므로 기본점수 40점을 부여하였다. 즉 각 세부평가항목별로 최저 40점에서 최고 100점을 점수를 부여할 수 있도록 하였다.

4) 충남도청 등의 이전 및 시가지 조성을 위하여 지정한 지역을 말한다. 즉, 평가단의 평가결과 최고득점지역이 예정지역이 된다.

〈표 12〉 평가표 예시

등 급	평가점수	A지역	B지역	C지역	D지역	E지역	F지역
1 등급	91~100		98	98			
2 등급	81~90	88					
3 등급	71~80				75		
4 등급	61~70						66
5 등급	51~60					56	
6 등급	40~50						

한편, 실제 평가대상지 평가에 있어서 다양한 문제들을 사전에 검토하고 평가를 보다 원활하게 수행하기 위해 평가에 활용할 수 있는 ‘평가지침’을 작성하였다. 평가지침은 평가의 총괄적 과정을 명시하며, 개별 평가위원들이 평가시 참고할 수 있는 내용을 담고 있으며, 평가가 시작되기 전에 배포하였다.

평가지침에 포함된 주요내용은 평가대상지 평가과정 및 구체적 일정, 평가대상지 평가과정시 필요사항, 후보지 선정 및 평가과정에 필요한 현지조사 실시방안, 후보지 선정 및 평가과정에서 자문위원회, 외부 전문가 및 지역의견수렴과정, 평가단의 역할 등이 제시되었다.

## 2) 평가단 구성

평가단은 확정된 6개의 평가대상지를 평가기준에 따라 공정하고 객관적으로 비교·평가하기 위해 독립적인 평가주체로 구성하였다. 평가단장은 평가단에서 호선선출(조례 제18조 제3항)하되, 시·군 및 도의회 추천평가위원은 후보에서 제외하였다. 평가위원은 충청남도 16개 시장·군수가 각1인씩 16인, 충청남도의회로부터 16인, 민간전문가 38인을 추천받아(다만, 추천하지 않는 경우 관련학회 또는 추진위원회로부터 추천받음) 70인으로 구성하며, 자격에 대해서는 추진위원회의에서 정하였다.

평가단은 평가개시일로부터 예정지역이 확정되는 시점까지 운영한 다음 해산하며, 평가단장은 예정지역 발표를 담당하였다. 평가의 효율적 수행을 위해 기본평가항목 5개 분야별로 전공을 고려하여 분과를 설치·운영하고 분과위원장은 분과위원 중에서 호선하여 결정하였다.

〈표 13〉 분과의 구성

분 과	전공분야
제1분과	역사·국문학, 조경, 관광 등
제2분과	도로, 교통, 도시, 토목, 건축 등
제3분과	산업, 통신, 통계 등
제4분과	복지환경, 행정, 정치 등
제5분과	경영, 경제, 세무, 회계 등

### 3) 평가시행

평가는 외부와 격리된 대전소재 한국토지공사 국토도시연구원에서 2006년 2월 9일(목)부터 2월 12일(일)까지 3박 4일간 수행되었으며, 총 70명이 평가에 참석하였다.

6개 평가대상지에 대한 현장 확인을 통해 보다 정확한 정보를 취득하기 위해 합숙 기간 중 평가대상지 답사를 실시하였다. 평가대상지에 각각에 대한 현황설명을 충남 발전연구원 연구진이 담당하였다. 평가위원은 평가대상지에 대한 현장답사로부터 얻은 정보와 평가대상지에 대한 문서 및 도면정보에 기초하여 자신의 전문적 지식과 판단에 따라 매우 엄정하고 자유롭게 평가하였다.

평가위원의 평가가 완료된 후 평가결과의 정확성을 기하기 위해 평가검증위원회(분과별 위원장 5인과 평가단장)가 감독하는 2단계 검증과정을 거쳤다. 평가위원별 평가가 완료되면 평가표를 분과위원회장에게 제출하고 이를 1차적으로 확인하고 수합하여 입력요원에게 제출하였다. 입력자와 확인자로 구성된 입력요원은 평가내용을 입력 및 확인하였고, 컴퓨터에 의해 입력오류를 검산하여 최종 평가위원별 집계표를 출력하였다. 이렇게 출력된 평가위원별 집계표는 평가표와 다시 비교하여 최종적으로 평가검증위원회에서 검사를 실시하였다. 3단계 검사과정을 거친 평가점수는 컴퓨터에 의한 집계과정과, 계산기에 의한 집계과정 및 암산에 의한 집계과정을 거쳐 이들이 일치할 경우, 그 점수를 종합점수로 확정(항목별 가중치를 적용하여 산출)하였다.

평가완료 후 평가결과는 평가단장이 발표하도록 조례에 규정되어 있어 평가작업이 종료됨과 동시에 평가단장이 2006년 2월 12일 국토도시연구원 대강당에서 발표하였다.

평가단은 평가의 과정 및 결과를 정리하여 평가결과보고서를 작성하고, 도의회와 도지사에게 제출하였다.



#### 4) 평가결과 및 후보지 개요

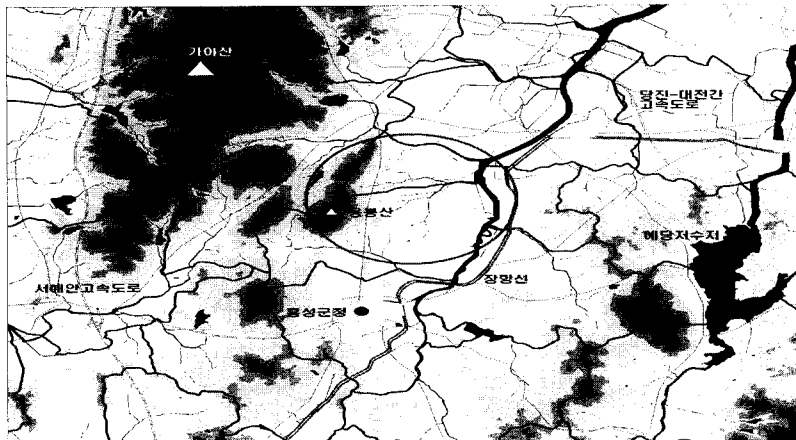
6개 평가대상지를 대상으로 한 평가결과 홍성군 홍북면·예산군 삽교읍 일원이 5개 기본평가 항목 가운데 지역정체성, 행정효율성, 지역균형성 등 3개 항목에 가장 높은 점수를 얻고, 성장잠재력과 실현가능성도 높은 점수를 얻어 최종후보지로 선정되었다.

〈표 14〉 평가결과

평가 대상지 기본항목	보령시 명천지구	아산시 신창면일원	논산시 상월면일원	청양군 청남면일원	홍성군 홍북면 · 예산군 삽교읍일원	당진군 면천·순성면 일원
지역정체성	421	407	489	497	495	433
행정효율성	986	963	915	1,011	1,052	923
성장잠재력	860	946	855	797	901	914
지역균형성	1,116	941	1,088	1,221	1,195	1,105
실현가능성	1,248	1,102	1,158	1,194	1,262	1,200
합 계	4,631	4,359	4,505	4,720	4,905	4,575
순 위	3	6	5	2	1	4

주 : 합계점수 소수점 이하 삭제(단, 항목별 소수점 사사오입)

최종후보지로 선정된 홍북면·삽교읍일원은 대부분 지대가 높은 농경지이며, 서쪽으로 용봉산, 북서쪽으로 가야산이 위치하고 동쪽에 금마천이 흐르고 있는 지역이다. 국도 45호, 지방도 609호가 통과, 장항선 화양역, 서해안고속도로 홍성IC 및 건설중인 당진~대전간 고속도로와 인접한 지역이다.



[그림 3] 충남도청 후보지 현황

### 3. 도청소재도시 결정

평가결과 가장 높은 점수를 얻은 홍성군 홍북면·예산군 삽교읍 일원에 대해 충청남도가 2006년 2월 13일 충청남도지사가 충청남도청 등의 이전 및 시가지 조성을 위한 예정지역으로 확정하였다.

이에 충청남도의회는 지방자치법 제6조 및 동법 시행령 제6조의 규정에 따라 홍성군 홍북면·예산군 삽교읍 일원을 「충청남도사무소의소재지변경에관한조례」를 제정하고, 2006년 2월 28일 제194회 도의회 임시회에서 가결함으로써 도청소재도시<sup>5)</sup>를 확정하였다.

## VI. 결 론

1989년 대전직할시 분리 이후 충청남도 최대 현안과제였던 충남도청이전 사업이 마침내 2006년 2월 충청남도사무소의 소재지를 홍성군 홍북면·예산군 삽교읍으로 변경하는 조례가 제정됨으로써 10여년에 걸친 도청이전논의가 일단락되었다.

그동안 충남도에서는 도청이전추진기획단, 도청이전추진지원단 등 도청이전을 위한 실무기구를 설치·운영했고, 충남도의회에서는 4대와 7대에 충남도청이전추진특별위원회를 설치·운영하면서 도청이전사업을 주도해 왔다.

그러나, IMF라는 국가적 위기와 신행정수도건설이라는 국책사업을 이유로 도청이전 사업 추진이 유보되었고, 일부 시군 및 권역간에는 도청유치를 위한 경쟁이 과열되면서 도청후보지 선정이 순탄하게 이루어질 것으로 생각한 도민은 그리 많지 않았다.

도청후보지 선정과정이 쉽지 않을 것이라는 시각에도 불구하고 충남도청이전이 성공적으로 추진될 수 있었던 것은 예정지역을 결정하는 추진체계와 방법, 절차를 명시한 ‘충청남도 도청이전을 위한 조례’ 및 도청이전 추진위원회의 운영에 필요한 세부 사항을 규정한 ‘충청남도 도청이전 추진위원회 운영규칙’을 제정하여 추진위원회 중심으로 진행되었으며, 추진위원회의 합리적 의사결정과정을 존중하는 분위기 조성과 장치가 마련되었다는 점이다. 즉, 도지사·도의회회장, 16개 시장·군수 및 시·군의 회 의장간에 추진위원회의 합리적인 절차를 통해 결정한 사항에 대해서는 승복한다는 동의협정식을 체결하였다.

또한, 각 단계마다 결정된 사항에 대해서는 시군주민들을 대상으로 한 공청회 및

5) 예정지역에 건설되는 도시를 말한다.

시군의견수렴과정을 거쳤고, 동의하지 않는 시군에 대해서는 추진위원장과 도지사가 직접 설득하는 과정을 거침으로써 결과를 수용하였다.

뿐만 아니라, 시·군의 과열유치행위 및 부동산 가격양등지역에 대한 감점제를 도입하고, 결정사항에 대한 언론공개 및 평가단을 통한 예정지 결정이 성공요인으로 작용한 것으로 판단된다.

충남도청이전 후보지 결정은 신행정수도 후보지 선정과정을 벤치마킹하여 지방자치단체 청사이전 후보지를 결정한 최초의 사례로 향후 도청이전을 계획하고 있는 경상북도 도청이전에도 여러 가지 시사점을 줄 수 있는 것으로 판단된다. 아울러 시청이나 군청이전을 계획하고 있는 기초자치단체에게도 충남도청이전 사례는 유용한 사례로 기능할 수 있을 것으로 예상된다.

다만, 충남도청소재도시 선정결과에 대해 대부분의 도민이 공감했음에도 불구하고 도청이전추진위원회와 도청이전추진지원특별위원회간의 원활한 의사소통, 도청이전추진자문위원회 운용, 도청이전추진기획단의 역할정립, 각 단계별 결정사안에 대한 대외 홍보, 공청회 등에서 시군이 제기한 사안에 대한 의견수렴, 입지기준 및 평가기준 결정과정 등 추진과정이 원활하지 못했던 점도 있었던 만큼 향후 도청이전을 계획하고 있는 지역에서는 충남의 사례를 면밀히 검토하고, 충분한 협의과정을 거친 다음 추진하는 것이 바람직할 것이다. [cni]

## <참고문헌>

- 경상북도의회·동명기술공단. (1995). 경상북도 신도청소재지 입지기준설정 및 후보지 선정 연구.
- 권경득. (2000). 충청남도 도청이전의 절차. 쟁점 및 과제 : 국내외 자치단체의 경험과 교훈을 중심으로 한국정책과학학회. 한국정책과학학회보.
- 권오혁. (2002). 도청이전의 당위성과 대상지 선정의 기준. 한국지방행정연구원. 지방포럼. 14·15.
- 기획관리실 (2005). 충청남도 도청이전추진위원회 위원위촉동의안 제안설명서.
- 김범수·김갑성. (2007). 비용최소화를 고려한 공공기관의 입지모형 : 충남도청의 이전사례를 중심으로 대한국토·도시계획학회, 국토계획. 제42권. 제4호. 통권

157호.

- 김연기. (1993). 도청입지의 합리적인 기준 선정에 관한 연구. 한국행정학회. 한국행정학회보. 제27권. 3호.
- 김학로 · 강성철 · 산동호. (1997). 성장거점 개발전략의 파급효과에 대한 재평가 : 경상남도 울산지역에 관한 사례연구. 한국지역개발학회지. 제9권 제2호.
- 손명철. (1986). 인구 Potential 과 접근도분석에 의한 지방행정중심지 입지선정에 관한 연구 : 경북도청 입지선정을 사례로, 서울대학교 지리교육과. 지리교육논집.
- 윤준상. (1998). 광역지방행정중심지의 선정을 위한 합리적 입지기준에 관한 연구. 한국농촌지도학회. 한국농촌지도학회지.
- 장태욱 외. (1994). 행정도시 입지설정기준과 그 연구 대상범위에 관한 연구자료 : 도청이전 입지기준에 관한 본 연구소의 접근방법의 모색. 영남대학교 새마을지역개발연구소.
- 전라남도. (1993). 도청소재지 적정입지 선정에 관한 연구.
- 정준용. (2005) 중심지이론에 있어서 계 개념의 형성. 지리학연구. 제39권 3호.
- 최재현. (2005) 황해공동권의 구상과 서해안 도시클러스터 전략 : 충남도청이전의 이론적 검토. 서울대학교 지리교육과. 지리교육논집.
- 최재현. (2006). 황해공동권의 구상과 서해안도시클러스터 전략 : 충남도청 이전의 이론적 검토.
- 충남도청이전추진위원회 · 충남도청이전추진지원단. (2006). 충남도청이전 평가대상지 평가지침.
- 충남도청이전추진위원회 · 충남도청이전추진지원단. (2006). 충청남도도청이전 평가자료집.
- 충청남도. (1996). 도청이전 기초조사연구.
- 충청남도. (2002). 도청이전입지기준 설정 및 후보지 평가.
- 충청남도. (2005). 2005년 도정백서.
- 충청남도. (2006). 도청이전 후보지 선정과 향후 추진계획.
- 충청남도의회. (1993). 충청남도 도청이전에 대한 도민여론조사 보고서.

# 충청권 도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석<sup>1)</sup>

— 전문가 의식조사를 중심으로 —

임 준 홍 · 황 재 혁 · 이 관 툴

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

도시정책의 새로운 패러다임으로 도입되고 있는 도시재생은 단순한 물리적 환경정비 사업이 아니라 경제, 사회, 역사·문화, 환경 등을 포괄하는 종합적 접근으로 기능의 공간적 회복의 의미한다. 2007년에 도시재생 R&D사업<sup>2)</sup>을 도입한 이후 도시재생에 대한 본격적인 관심(이론적 논의)과 대처(정책적 시도)가 활발히 이루어지고 있다.

특히 새 정부의 도시재생정책은 광역경제권의 체계 또는 주변 도시와의 관계 속에서 그 방안을 모색하고 있다. 또한 2009년 말까지 새 정부는 도시재생정책을 지원하기 위해 (가칭)도시재생지원법 제정 등을 준비하고 있다<sup>3)</sup>. 이러한 환경변화에 따라 향후 도시재생은 지금까지의 재개발·재건축과는 차별화 될 것이고, 대도시뿐만 아니라 지방중소도시에서도 폭 넓게 추진될 것이다<sup>4)</sup>.

이에 따라 지방중소도시에서도 도시재생에 대한 보다 적극적인 대처가 필요하다. 이를 위해 우선 도시쇠퇴의 특성과 원인을 명확히 진단해야 할 것이고, 이를 바탕으로 공간별로 특색 있는 도시재생 방향과 전략이 제시되어야 할 것이다. 그러나 도시쇠퇴에 관한 대부분의 연구는 대도시를 중심으로 이루어진 것이 현실이다.

1) 본 연구는 국토해양부가 주관하고 한국건설교통기술평가원이 시행하는 2006년도 첨단도시개발사업(07도시재생B01)에 의해 수행된 것임.

2) 참여정부는 '삶의 질' 향상과 미래가치를 창출할 건설교통 R&D 육성을 위해 「건설교통 R&D 혁신로드맵(VC-10)」을 작성하고, 향후 10년간 6조5천억 원을 지속적으로 투자할 계획이며, 10대 과제에 '도시재생시스템' 연구개발사업이 포함되어 있다. 그리고 '도시재생시스템' 연구에는 크게 4개의 핵심과제가 있으며, 이 중 제1핵심과제에 '지방중소도시 유형별 재생기법개발(1-1세부과제)'이 주요과제로 포함되어 있다.

3) 국가균형발전위원회, 2008. 2단계 지역발전정책 추진방향 발표자료, p14.

4) 지금까지 대표적인 도시재생사업의 하나인 재개발사업과 주거환경개선사업의 경우, 2007년 기준으로 전국에서 각각 364개와 518개 지구가 사업 완료되었지만, 충청권은 재개발사업이 완료된 곳이 없고, 주거환경개선사업의 경우 14개 지구만이 완료되었다.

따라서 본 연구의 목적은 광역경제권의 단위이면서 중소도시로 구성된 충청권을 대상으로 첫째, 도시쇠퇴를 도시전체쇠퇴와 도시핵심부인 중심시가지 쇠퇴로 구분하여 쇠퇴의 공간적 분포와 쇠퇴정도를 분석하고, 둘째, 이러한 쇠퇴가 일어나는 원인이 무엇인가를 규명하는데 있다. 이러한 본 연구는 향후 지방중소도시 재생정책을 추진하기 위한 기초연구로써 의미를 가진다.

## 2. 연구범위 및 방법

도시쇠퇴의 특성과 영향구조분석을 위한 접근방법은 크게 객관적 접근방법과 주관적 접근방법으로 구분이 가능하다. 우선 객관적 접근방법은 인구, 경제, 사회·문화 등의 통계자료를 이용하는 방법인 반면, 주관적 접근방법은 지역주민이나 전문가 의식 조사와 같은 설문조사를 이용하는 방법이다.

객관적 접근방법에서는 도시쇠퇴를 측정할 수 있는 지표를 선정하고, 선정된 지표의 가중치 부여와 이를 종합화한 도시쇠퇴지수를 산정하거나 단순하게는 상주인구나 종사자인구로 증감 등을 이용하여 분석하기도 한다.<sup>5)</sup> 그러나 이러한 객관적 접근방법은 선정된 지표의 종류나 가중치에 따라 쇠퇴관정도 많은 차이를 나타낼 수 있고, 도시쇠퇴지수 역시 절대적인 쇠퇴값의 기준이 없어 상대적인 쇠퇴의 비교만이 가능하다. 이에 반해 주관적 접근방법은 해당 도시의 쇠퇴정도를 지역주민 혹은 전문가에게 직접 물어봄으로써 쇠퇴정도를 명확히 구분할 수 있는 장점이 있다. 그러나 의식조사 역시 개인적 의식이나 생활수준 등에 따라 차이가 있을 수 있기 때문에 결국 객관적 접근방법을 사용할 것인가 아니면 주관적 접근방법을 사용할 것인가, 혹은 두 가지 접근방법을 모두 선택할 것인가는 연구목적과 연구자의 판단에 의해 결정하게 된다.

한편 객관적 접근방법을 통해서는 도시외부요인을 고려할 수 없는 한계점이 있는 바, 본 연구에서는 전문가 의식조사를 통한 주관적 접근방법에 의해 연구를 수행하고자 한다.

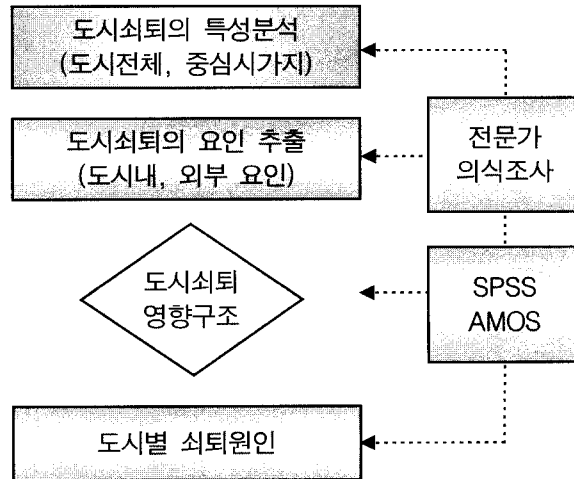
구체적인 연구과정은 [그림 1]과 같이 진행된다. 제1단계는 충청권 29개 도시의 도시쇠퇴의 특성을 분석한다. 도시쇠퇴의 특성분석을 위해 공간적으로 도시 전체와 중심시가지로 구분하고, 현재 도시 쇠퇴의 정도와 과거 5년전의 도시쇠퇴 정도를 비교

5) 실제 건설교통 R&D의 하나인 '도시재생시스템' 연구 제1핵심 연구과제, 1-1세부과제(쇠퇴도시 유형화)에서는 정량적 변수를 이용하여 상대적 쇠퇴도시를 분류하고 있으며, 1-3세부과제(도시재생 지원체계 개발)의 대도시 쇠퇴지역 연구에서는 상주인구와 종사자인구를 이용하여 대도시 쇠퇴지역을 분류하고 있다.

분석한다.

제2단계는 선행연구를 바탕으로 도시쇠퇴요인을 추출한다. 쇠퇴요인은 <표 1>에서 제시하고 있는 바와 같이, 도시내부요인과 외부요인으로 구분한다.

제3단계는 도시쇠퇴의 내·외부 요인을 이용하여 도시쇠퇴의 영향구조분석을 수행하도록 한다. 영향구조분석은 통계패키지 AMOS를 이용하도록 한다.



[그림 1] 연구의 진행과정

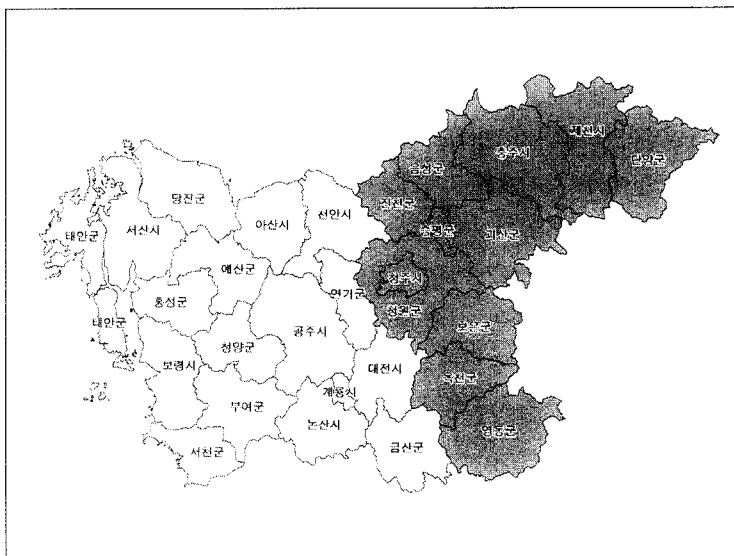
본 연구에서는 충청권의 도시쇠퇴 특성과 영향구조분석을 위해서 전문가 조사를 2009년 3월 1일부터 25일까지 일대일 면접조사를 통해 수행하였다. 설문조사는 충청권 29개 시·군청에서 도시계획, 지역경제, 관광, 기획업무 등을 담당하고 있는 공무원(전문가) 450명을 대상으로 하였다.

그리고 설문의 주요내용은 도시쇠퇴의 정도와 쇠퇴원인을 중심으로 하였다. 도시쇠퇴원인 분석에 관한 설문항목은 선행연구에서 제시된 도시쇠퇴원인을 참고하여(<표 1> 참조) 쇠퇴원인을 도시내부요인과 도시외부요인으로 구분하여 구성하였으며, 실제 자료의 측정은 리커트 척도를 사용하여 조사하였다.

〈표 1〉 도시쇠퇴의 영향요인

구 분	변 수
도시 내부요인	경제요인(일자리 감소, 산업)
	주택요인(노후주택)
	정주시설요인(편의시설 등)
	교육요인(사교육)
	인구감소요인(고령화, 인구유출)
	사회복지요인(복지 등)
	지방재정요인(재정자립 등)
	재생역량요인(전문인력 등)
도시 외부요인	서울 및 수도권 영향요인
	주변 대도시 영향요인
	주변도시 상권이탈요인
	도시재생 지원요인(법제 등)

한편 본 연구의 공간적 범위는 [그림 2]와 같이, 충청권의 29개 시군을 그 대상으로 한다. 이처럼 연구의 공간적 범위를 충청권으로 설정한 이유는 도시쇠퇴가 주변 도시와의 관계 속에서 이루어지고, 그 해결방안인 도시재생 역시 주변 도시와의 관계 속에서 검토되어야 하기 때문이다.



[그림 2] 연구대상지역



## II. 선행연구 검토 및 연구의 틀

### 1. 선행연구 검토

도시는 살아있는 유기체와 같다. 따라서 과거 성장한 도시가 경제·사회·제도 등의 내부적 환경과 교통통신 등의 외부적 환경에 따라 쇠퇴하기도 한다.<sup>6)</sup> 그리고 도시쇠퇴가 발생하는 지역과 요인 및 특징도 <표 2>와 같이 다양하다.

<표 2> 도시쇠퇴의 발생지역, 요인 및 특징

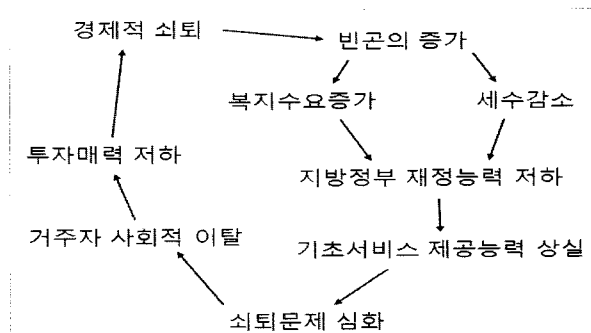
국가 (지역)	요인 및 특징
독일 (주변부)	도심재생프로그램이 도시의 전통적 쇠퇴지역을 개발하면서 안정적인 노동계급 공동체가 깨지고 저렴한 주변부 (공공)주택지역으로 분산. 공공임대선택과정이 사회적 양극화 주도
노르웨이 (도심)	도시의 핵심적 쇠퇴지역: 주택 조건이 좋더라도, 환경적 문제가 증가됨(소음, 공해, 교통혼잡). 실업이나 사회보조의 수준이 낮은 만큼 사회적·경제적 쇠퇴가 감소
스웨덴 (주변부)	2차 대전 후 국가의 도시재건축 프로그램이 주택스톡을 근대화했고 주택부족을 해소했음. 새로운 부동산 개발지역에서 사회적 양극화가 나타남에 따라 실업과 이민자가 밀집된 지역을 중심으로 발생
프랑스 (도심주변)	전통적 제조업과 산업지역의 재구조화를 통해 고실업(50%) 근린지역 변화 2차 대전 후 주변지역과 교외지역에 건설된 사회주택이 가난한 가구와 이민자들에게 점유
스페인 (도심주변)	무계획적인 도시화과정의 가속으로 빈민촌이 급증했고 주변부에 부적절한 집단 거주촌이 발생. 특정지역으로 이민자가 늘어남에 따라 새로운 긴장 조성
영국 (도심주변)	도심지역에 실업, 이민의 집중. 중심, 주변부 지역 공히 사회주택의 감소로 사회적 약자의 주택 선택 기회 감소
그리스 (도심)	빠른 도시화를 겪으면서 주택스톡의 물리적 수준이 구조적으로 낮아졌고, 이는 도시의 환경문제와 직결되어 있음. 자가용 소유자는 교외지역으로 이주

출처: 서울대학교, 2009. 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생 시스템조사·분석. 도시재생 R&D 연구과제(1단계보고서). p26에서 재정리.

따라서 도시 및 공간분야에서는 이미 오래전부터 도시쇠퇴의 원인과 특징에 대한 광범위하고 다양한 연구가 수행되어 왔다. 그럼에도 불구하고 도시쇠퇴의 원인을 인과적 측면에서 영향구조로 분석한 선행연구는 최근의 몇몇 연구에 국한되어 있는 실

6) 서울대학교, 2009. 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생 시스템조사·분석. 도시재생 R&D 연구과제(1단계보고서). pp22~24.

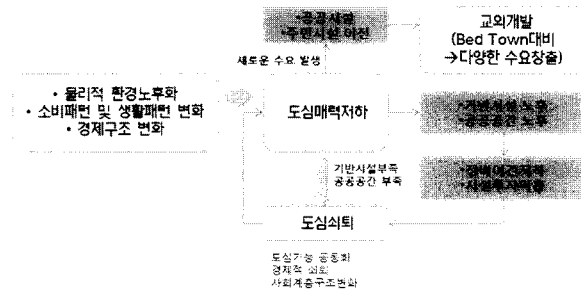
정이다. 도시쇠퇴를 인과구조로 접근한 대표적 연구로는 장희준외(2006), 김병섭외(2008), 이정수외(2008), 김광중(2008), 서수정외(2009) 등을 꼽을 수 있다. 우선 장희준외(2006)는 쇠퇴도시를 비성장형도시로 칭하고, 인구, 도시경제, 도시공간구조, 사회환경 관련변수들을 판별함수에 투입하여 비성장형도시를 분류하고, 현황과 추세지표의 관계 속에서 쇠퇴 특성을 분석하였다. 그리고 김병섭외(2008)는 경기도 동두천시의 도심을 대상으로 Anthony Giddens의 구조화 이론을 통한 도심쇠퇴 현상 설명과 실제 적용을 통해 도심쇠퇴현상을 설명하고 있다. 이정수외(2008)는 신도시 개발에 따른 기존도시 중심사가지 상권약화의 원인과 대책 등에 대해 전문가 의식조사를 기초로 제시하고 있다. 그리고 도시재생 R&D연구의 일환으로 수행한 김광중(2008)은 도시쇠퇴 과정을 상호조장성의 순환구조로 설정하였으나, 이를 실증적으로 규명하지는 못하고 있다.



[그림 3] 도시쇠퇴의 상호조장성

출처: 김광중, 2008, “한국 도시쇠퇴의 이해”, 도시재생의 과제와 정책방향 자료집, p77.

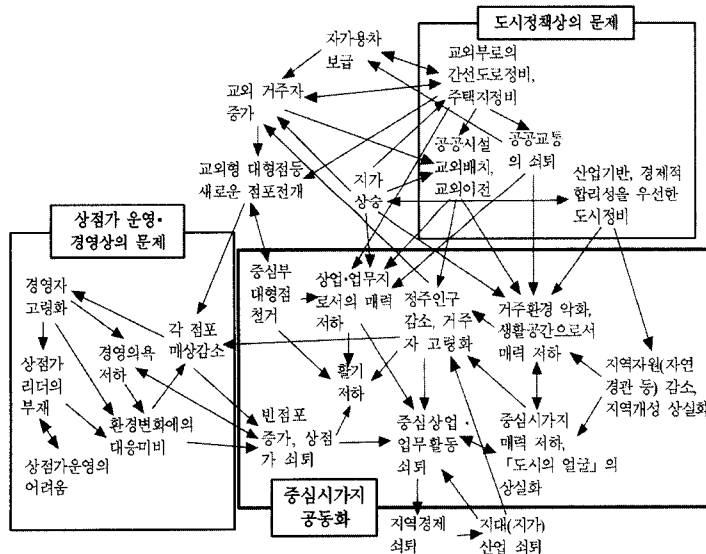
그리고 서수정외(2009)에 의하면, 물리적 노후화와 도심기능의 쇠퇴에 따른 도심활력의 저하는 쾌적성, 편리성, 안전성 등의 측면에서 도심의 매력저하로 이어져 도시쇠퇴를 심화시키고, 과거 원도심이 갖고 있던 사회·문화적 응집력을 떨어뜨려 지역사회의 공동체 형성을 저하시키는 배경이 된다. 또한 도심기능의 교외화로 인한 원도심의 공실률 증가는 부동산 가치를 떨어뜨리고, 지방세 수입을 감소시키는 원인이 되어 교육, 문화, 복지 등 사회기반시설의 투자저하로 이어지게 된다. 아울러 물리적 환경은 지속적으로 약화됨에 따라 도심기능 쇠퇴현상이 반복되는 순환구조로 설명하고 있다.



[그림 4] 도심쇠퇴의 영향구조

출처 : 서수정의, 2008, 공공공간을 매개로 한 원도심 활성화 방안, 건축도시공간연구소, p22.

한편 외국에서는 이미 1990년대 초반부터 도시쇠퇴를 영향구조분석의 측면에서 접근해 왔다. 대표적 연구로는 Jürgen Friedrichs(1993)와 일본 지방자치연구기관(1998), 山川充夫(2004) 등을 꼽을 수 있다. 우선 Jürgen Friedrichs는 도시성장과 쇠퇴과정을 산업 및 경제와 인구감소, 이에 따른 세수입 감소 등의 순환관계로 설명하고 있다. 그리고 일본 지방자치연구기구(1998)의 연구에 의하면, 지방도시 중심시가지 쇠퇴 메커니즘을 [그림 5]와 같이 상점가의 쇠퇴와 도시정책상의 문제, 중심시가지내의 여러 요인으로 설명하고 각각 복잡한 메커니즘의 상호작용에 의해 이루어지는 것으로 설명하고 있다.



[그림 5] 중심시가지쇠퇴의 메커니즘

출처 : 地方自治研究機構, 1998, 地方都市の中心市街地再生方策に関する調査研究.

이처럼 도시쇠퇴의 복잡한 과정을 총괄적으로 규명하고자 하는 노력이 최근 들어 시도되고 있지만, 아직 국내에서 실증적으로 접근한 사례는 많지 않다. 또한 도시쇠퇴를 주관적 접근에 의해 분석한 경우도 일반화되지 않은 실정이다. 그리고 도시쇠퇴를 주변지역과의 관계를 적극적으로 고려하지 못한 한계도 지적된다.

따라서 본 연구에서는 기존 도시쇠퇴 연구의 문제, 즉 도시쇠퇴를 단편적 현상으로 이해한 점, 지나치게 객관적 접근을 시도한 점, 그리고 도시쇠퇴에서 주변지역과의 관계를 고려하지 못한 한계를 극복한다는 측면에서 의의를 가진다고 하겠다.

〈표 3〉 도시·중심시가지 쇠퇴의 원인

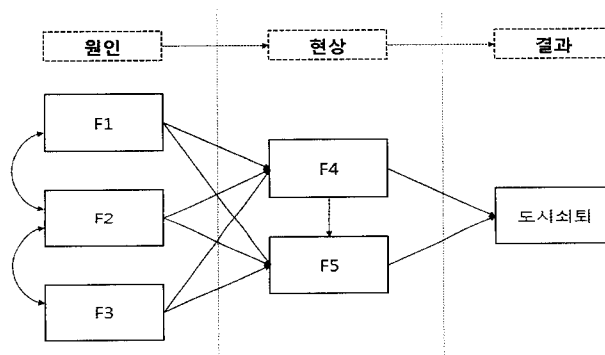
구분	김광중 (2008)	서수정 (2008)	Friedrichs(1993)
거주자 사회적 이탈	○		
장비여건, 투자매력 저하	○	○	○
경제적 쇠퇴	○	○	
빈곤의 증가	○		
세수감소	○		
재정능력 저하	○		
기초서비스 능력 상실	○		
물리적 환경 노후화		○	
소비·생활패턴 변화		○	
공공시설이전		○	○
교외개발		○	○
상점가 경영상의 문제			○
도시정책상의 문제			○
대형마트 영향			○
정주환경악화			○
정주인구감소			○
고령화			○
지역자원, 개성상실			○
상업, 업무기능 쇠퇴			○
도심 매력감소		○	○
비고	도시	중심시가지	중심시가지

## 2. 연구의 틀

본 연구를 수행하기 위해서 우선쇠퇴도시와 도시쇠퇴 정도에 대한 조작적 정의를 내린다. 본 연구에서 쇠퇴도시란 개별 도시에 대해 도시쇠퇴에 대한 전문가 의식분석<sup>7)</sup> 결과 도시전체와 중심시가지가 쇠퇴<sup>8)</sup>하고 있다고 평가한 도시를 말한다.

그리고 도시쇠퇴의 영향구조를 분석하기 위해서 도시쇠퇴를 상호순환구조로 보느냐 아니면 인과관계로 보느냐를 결정해야 한다. 본 연구에서는 먼저, 도시쇠퇴를 상호구조로 보고 AMOS 구조방정식을 통해 해석하려고 시도하였으나 모형의 적합도와 변수의 유의성이 낮아 차선의 방법으로 경로분석을 실시하였다. 경로분석에 투입한 변수는 선행연구를 바탕으로 설문조사로 얻은 변수를 투입하였고, 도시쇠퇴원인을 도시쇠퇴를 원인과 현상, 결과로 구분 설정하여 접근하고자 한다. [그림 6]과 같이, 도시쇠퇴에 원인적 영향을 주는 요인이 있고, 이러한 요인에 의해 현상적으로 환경이 악화되며, 결과적으로 도시쇠퇴가 진행된다는 가정을 할 수 있다.

즉 도시의 입지와 경제 및 일자리 감소, 지방재정 감소가 근본적 원인이고, 이로 인해 발생하는 정주환경 악화 등이 현상적 요인으로 결합되어 결과적으로 도시쇠퇴를 가져오게 된다. 이러한 도시쇠퇴의 개념적 구조를 영향구조분석을 통해 실증하고자 한다.



[그림 6] 도시쇠퇴의 개념적 구조

- 7) 전문가 의식조사에서 도시쇠퇴 정도를 평가하기 위해서 1점: 쇠퇴, 2점: 조금쇠퇴, 3점: 정체, 4점: 조금성장, 5점: 성장으로 점수화 하였다
- 8) 도시전체 쇠퇴라 함은 시군을 공간적 단위로 도시전체가 전반적으로 쇠퇴하고 있는 경우를 말하며, 중심시가지 쇠퇴란 도시의 핵심지역 즉, 시읍소시의 경우 동지역, 군급지역의 경우 읍지역이 쇠퇴한 경우를 말한다. 이처럼 도시전체 쇠퇴와 중심시가지 쇠퇴를 구분 한 이유는 향후 도시재생 정책 방향 설정에 있어서 두 경우는 차별된 방향설정이 이루어 져야 한다는 판단에서 구분하였다.

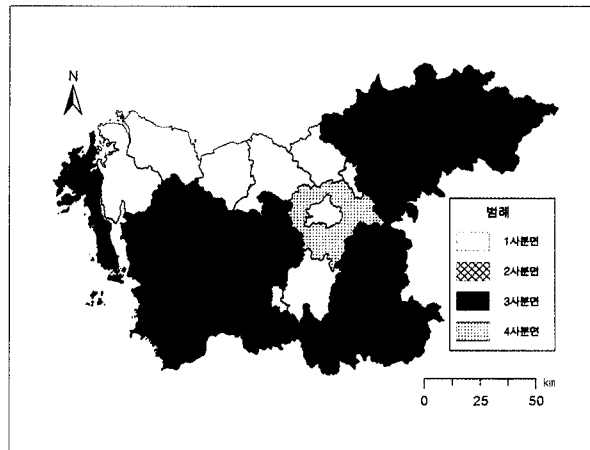
### III. 도시쇠퇴의 특성분석

본 연구에서는 도시쇠퇴를 도시전체와 중심시가지의 두 가지 차원에서 분석하도록 한다. 도시전체의 쇠퇴는 해당 도시의 행정공간범역을 모두 포함하는 것이고, 중심시가지는 해당 도시의 CBD만을 포함하게 된다.

#### 1. 도시전체의 쇠퇴

전문가 의식분석을 통해 도시전체 쇠퇴의 정도를 살펴보면 <표 4>와 같다. 즉 대전시, 천안시, 아산시, 서산시, 계룡시, 당진군, 청주시, 진천군, 증평군을 제외한 충청권의 20개 도시는 도시전체가 쇠퇴상태인 것으로 나타나고 있다. 또한 이들 도시들은 대부분 최근 5년간 지속적인 도시전체의 쇠퇴과정을 겪고 있는 것으로 나타났다.

도시전체 쇠퇴의 공간적 분포를 살펴보면 [그림 7]과 같다. 즉 수도권과 국토개발축(경부고속도로)과 인접한 도시는 도시전체가 성장하고 있지만, 그 외 많은 도시는 쇠퇴현상이 뚜렷이 나타나고 있다. 특히 충남의 내륙 도시 및 충북의 동쪽과 북쪽에 위치한 도시들은 도시전체 쇠퇴현상이 상대적으로 심한 것으로 나타났다.



[그림 7] 도시전체 쇠퇴의 공간적 분포

〈표 4〉 도시전체 쇠퇴의 정도

구 분		도시전체 쇠퇴	
		현재상태	5년전과 비교
대전시		4.30 ↑	4.47 ↑
충남	천안시	4.33 ↑	4.47 ↑
	공주시	2.93 ↓	3.13 -
	보령시	3.33 -	3.80 -
	아산시	4.53 ↑	4.60 ↑
	서산시	4.07 ↑	4.20 ↑
	논산시	3.07 -	3.67 -
	계룡시	4.27 ↑	4.67 ↑
	금산군	3.40 -	3.67 -
	연기군	3.33 -	3.93 -
	부여군	1.53 ↓	2.53 ↓
	서천군	1.80 ↓	2.27 ↓
	청양군	1.80 ↓	2.47 ↓
	홍성군	2.80 ↓	3.33 -
	예산군	2.40 ↓	2.87 ↓
	태안군	3.07 -	3.87 -
	당진군	4.60 ↑	4.87 ↑
충북	청주시	4.07 ↑	4.27 ↑
	충주시	3.80 -	3.87 -
	제천시	2.53 ↓	2.80 ↓
	청원군	3.87 -	4.53 ↑
	보은군	2.07 ↓	3.07 -
	옥천군	2.80 ↓	2.93 ↓
	영동군	2.87 ↓	3.53 -
	진천군	4.33 ↑	4.40 ↑
	괴산군	1.73 ↓	2.93 ↓
	음성군	3.40 -	3.60 -
	단양군	2.53 ↓	2.87 ↓
	증평군	4.00 ↑	4.33 ↑

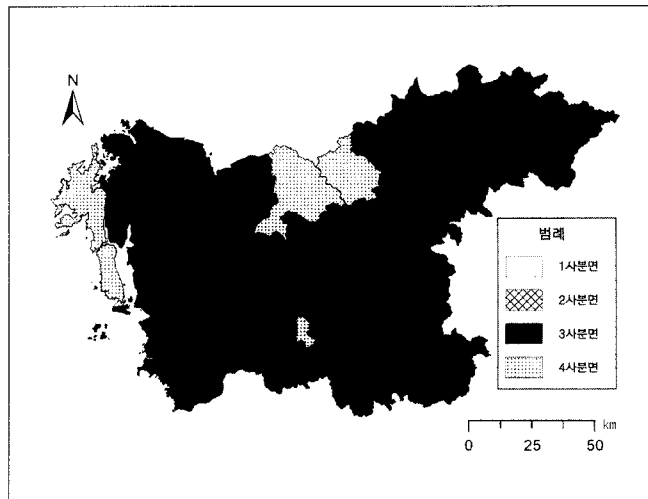
주 : 점수는 리커트 척도 방법에 의해 조사된 값임(5점 성장, 1점 쇠퇴). 이하 동일.

“↑”는 성장, “-”는 정체, “↓”는 쇠퇴를 의미함.

## 2. 중심시가지의 쇠퇴

중심시가지 쇠퇴는 도시전체 쇠퇴에 비해 더욱 심각한 것으로 나타나고 있다. 즉 중심시가지 쇠퇴 정도는 현재 상태는 물론 최근 5년간 변화에서 모두 도시전체 쇠퇴 정도보다 더 심각한 것으로 나타났다.

도시별로 보면 천안시, 아산시, 태안군과 신도시인 계룡시의 중심시가지는 성장하고 있으나 그 외 도시들은 모두 쇠퇴하는 것으로 나타나고 있다. 따라서 충청권 도시의 중심시가지 쇠퇴가 심각한 수준인 것으로 이해된다.



[그림 8] 중심시가지 쇠퇴의 공간적 분포

한편 중심시가지 쇠퇴의 공간적 분포를 살펴보면, 대전시와 인접한 계룡시와 충청권의 북쪽지역을 제외한 대부분의 지역이 쇠퇴하고 있는 것으로 나타났다.



〈표 5〉 중심시가지 쇠퇴의 정도

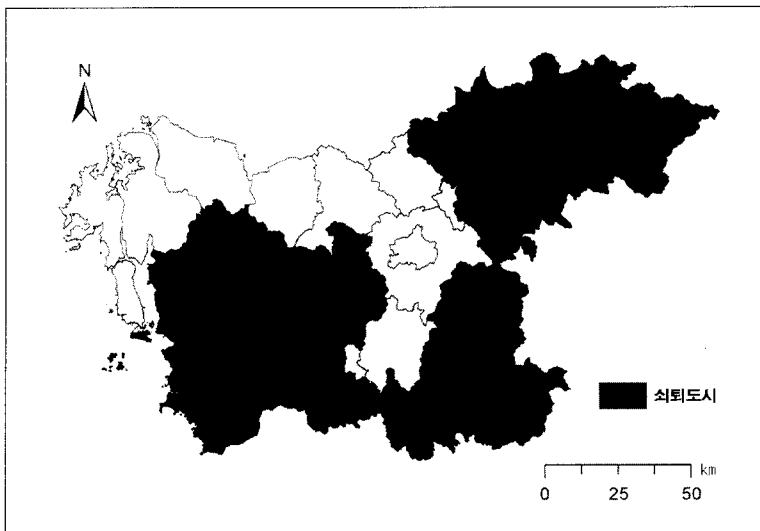
구 분		중심시가지 쇠퇴	
		현재 상태	5년전과 비교
대전시		3.70 -	3.83 -
충남	천안시	3.80 -	4.07 ↑
	공주시	2.93 ↓	3.07 -
	보령시	3.33 -	3.73 -
	아산시	3.27 -	3.60 -
	서산시	3.87 -	3.80 -
	논산시	3.27 -	3.53 -
	계룡시	3.67 -	4.13 ↑
	금산군	3.20 -	3.33 -
	연기군	3.53 -	3.53 -
	부여군	2.20 ↓	2.47 ↓
	서천군	2.27 ↓	2.67 ↓
	청양군	2.47 ↓	2.67 ↓
	홍성군	3.47 -	3.67 -
	예산군	2.73 ↓	2.80 ↓
	태안군	3.20 -	4.00 ↑
	당진군	3.53 -	3.93 -
충북	청주시	2.67 ↓	2.73 ↓
	충주시	3.13 -	3.20 -
	제천시	2.40 ↓	2.67 ↓
	청원군	3.07 -	3.27 -
	보은군	2.53 ↓	3.07 -
	옥천군	3.27 -	3.13 -
	영동군	3.20 -	3.27 -
	진천군	3.80 -	4.07 ↑
	괴산군	2.47 ↓	2.87 ↓
	음성군	2.87 ↓	3.00 -
	단양군	2.47 ↓	2.87 ↓
	증평군	3.60 -	3.93 -

### 3. 도시쇠퇴의 특성종합

도시쇠퇴 현상이 가장 심각한 도시 즉, 도시전체 쇠퇴와 중심시가지 쇠퇴가 동시에 진행되고 있는 도시들은 [그림 9와 같다. 즉 충남의 내륙지역과 충북의 동쪽 및 북쪽에 분포한 도시들이 주로 쇠퇴하고 있는 것으로 나타나고 있다.

따라서 도시쇠퇴가 심각한 도시를 중심으로 도시재생정책이 우선 시행되어야 할 것이다. 왜냐하면 이들 도시는 시·공간적으로 도시쇠퇴가 심각하게 나타나 정책개입의 필요성이 높은 단계이기 때문이다. 만약 이들 도시에 대한 재생대책이 시행되지 않을 경우, 지속적인 인구감소와 경제쇠퇴로 인해 향후 회복하기 힘든 상황에 직면하게 될 것이고, 그 결과 향후 더 많은 정책비용을 발생하게 될 것이다.

이상의 결과를 종합해 볼 때, 충청권 대부분의 도시들은 이미 침체·쇠퇴하고 있음을 알 수 있다. 특히 중심시가지 쇠퇴는 성장하는 도시들에서는 물론, 침체·쇠퇴하고 있는 도시에서도 눈에 띄게 나타나고 있어, 이에 대한 보다 적극적인 대책이 요구된다.

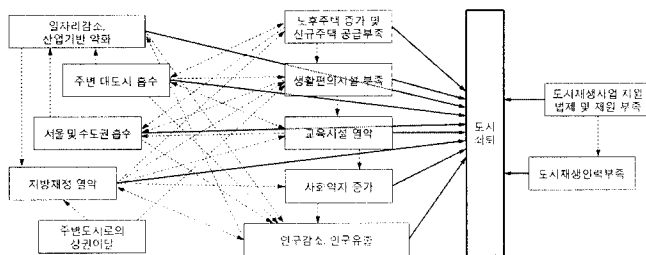


[그림 9] 도시쇠퇴의 공간적 분포(종합)

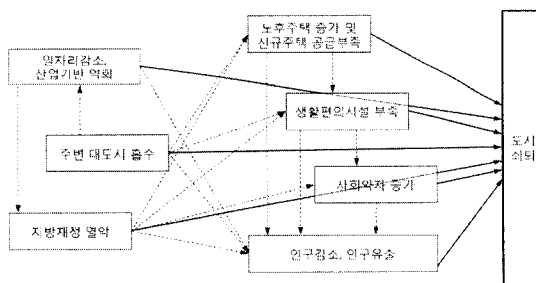
## IV. 도시쇠퇴의 영향구조분석

### 1. 분석모형

도시쇠퇴의 영향구조분석을 위한 모형은 연구의 틀에서 제시한 바와 같이 도시쇠퇴의 원인과 현상, 이에 따른 결과로 해석 한다. 분석을 위한 제안모형은 이론적 바탕을 통해 전문가 설문조사에 의해 수집된 도시쇠퇴 내부요인(8개), 외부요인(4개)을 자료로 분석하였으며, 그 기본적인 경로다이어그램은 [그림 10]과 같다. 즉 일자리 및 경제기반 약화와 수도권 권 흡수, 주변 대도시 흡수, 지방재정 열악, 수도권권의 상권이탈, 노후주택 증가 및 신규주택 공급부족, 생활편의시설 부족, 교육지질 열악, 사회약자 증가, 인구감소, 인구유출 등이 도시쇠퇴에 영향을 미친다고 가정한다. 도시쇠퇴는 도시재생사업 지원, 법제 및 재원 부족, 도시재생인력부족으로 이어진다.



[그림 10] 도시쇠퇴의 제안모형



[그림 11] 도시쇠퇴의 수정모형

본 연구에서 제시한 제안모형을 토대로 하여 영향구조분석을 수행하였다. 그러나 제안모형에서 제시한 모든 경로가 통계적 유의성을 갖는 것이 아닌 바, 제안모형을 토대로 한 수정모형의 제시가 요구된다. 본 연구에서는 반복적인 영향구조분석을 통

해 통계적으로 유의성을 갖는 새로운 형태의 수정모형을 제시하였다. 즉 통계적으로 유의성이 낮은 변수와 경로를 제거한 이후 6개의 내부요인과 1개의 외부요인으로 구성된 수정모형을 제시하였다. 한편 영향구조모형의 도출과정에서 통계적으로 유의성은 비록 낮지만, 도시쇠퇴에서 중요한 의미를 가진다고 생각하는 일부 변수는 모형에 포함하였다.

## 2. 분석결과

수정모형에서 도출된 경로계수의 유의수준은 몇몇 변수를 제외하고는 대부분 통계적으로 유의한 것으로 나타났다. 모형의 Chi-square는 59.700, Degrees of freedom는 6, Probability level은 0.000으로 나타났고, 적합도 지수인 GFI, NFI, CFI값도 수용 가능한 것으로 나타났다. 따라서 최종 확정된 수정모형은 처음에 제시된 제안모형에 비해 모형 적합도가 향상되었음을 알 수 있다(〈표 6〉 참조).

한편 수정모형의 22개 경로 중에서 유의미한 경로는 총 19개로 전체 경로의 86.4%가 유의성을 갖는 것으로 나타났다. 한편 7개의 내생변수는 모두 외생변수인 도시쇠퇴에 유의미한 영향을 미치는 것은 생활편의시설부족을 제외한 6개 변수인 것으로 나타났고, 이들 내생변수들은 외생변수에 모두 직접적인 영향을 미치는 것으로 나타났다(〈표 7〉 참조).

〈표 6〉 측정모델 적합도

구 분	수용기준	제안모형	수정모형
절대 적합도 지수	$\chi^2$ (df)	-	580.7(46)
	p-value	P>0.05	0.000
	GFI	0.9이상	0.833
	RMR	0.05이하	0.171
	NCP	최소값	534.9
	RMSEA	1.0이하	0.161
충분 적합도 지수	AGFI	0.9이상	0.669
	NFI	0.9이상	0.621
	CFI	0.9이상	0.833
	IFI	0.9이상	0.641
간명 적합도 지수	AIC	-	670.7
	PGFI	-	0.421
	PNFI	-	0.367
경로의 통계적 유의비율	% (유의/전제)	75.0% (24/32)	86.4% (19/22)

그리고 <표 7>에 제시된 결과를 바탕으로 7개의 내생변수들이 도시쇠퇴라는 외생 변수에 미치는 영향을 직접적 영향과 간접적 영향, 그리고 총영향으로 구분해 살펴볼 수 있다(<표 8> 참조). 우선 도시쇠퇴에 직접적으로 많은 영향을 주는 요인으로는 노후주택의 증가, 고령자 등 사회약자의 증가와 인구감소이다. 그리고 간접적으로 많은 영향을 주는 요인으로는 주변대도시흡수와 인구감소 및 일자리 부족으로, 여러 변수에 다양하게 영향을 주는 것으로 분석되었다.

<표 7> 수정모형 추정결과

경로	Esti-mate	S.E.	C.R.	P
일자리감소 ← 주변대도시흡수	.315	.041	7.087	.000
지방재정 열악 ← 일자리감소	.406	.045	9.420	.000
노후주택증가 ← 지방재정 열악	.158	.049	3.362	.000
노후주택증가 ← 주변대도시흡수	-.059	.047	-1.251	.211
생활편의시설부족 ← 지방재정 열악	.169	.044	3.735	.000
생활편의시설부족 ← 노후주택증가	.187	.042	4.156	.000
생활편의시설부족 ← 주변대도시흡수	.185	.042	4.118	.000
사회약자증가 ← 생활편의시설부족	.116	.041	2.716	.007
사회약자증가 ← 지방재정 열악	.434	.040	10.80	.000
인구감소 ← 일자리감소	.228	.048	5.046	.000
인구감소 ← 주변대도시흡수	.224	.042	5.281	.000
인구감소 ← 지방재정 열악	.166	.049	3.438	.000
인구감소 ← 노후주택증가	.044	.040	1.088	.277
인구감소 ← 생활편의시설부족	.141	.044	3.331	.000
인구감소 ← 사회약자증가	.090	.049	2.006	.045
도시쇠퇴 ← 인구감소	.166	.063	3.344	.000
도시쇠퇴 ← 노후주택증가	-.182	.053	-4.25	.000
도시쇠퇴 ← 사회약자증가	.189	.065	3.971	.000
도시쇠퇴 ← 생활편의시설부족	-.001	.060	-.025	.980
도시쇠퇴 ← 일자리감소	.110	.066	2.255	.024
도시쇠퇴 ← 지방재정 열악	.091	.066	1.756	.079
도시쇠퇴 ← 주변대도시흡수	.131	.057	2.837	.005

따라서 직접적 영향과 간접적 영향을 합친 총영향은 주변대도시와 지역경제침체 및 일자리감소, 고령자 및 사회약자의 증가가 크게 나타났으며, 이어 지방재정 열악, 노후주택증가 및 신규주택 공급부족, 인구감소 및 유출이 영향을 주는 것을 나타냈다.

〈표 8〉 도시쇠퇴 영향구조분석의 종합

구 분	직접영향	간접영향	총영향
주변대도시흡수	0.131	0.126	0.257
일자리감소	0.110	0.114	0.225
지방재정 열악	0.091	0.098	0.188
노후주택증가	-0.182	0.016	-0.166
생활편의시설부족	-0.001	0.047	0.046
사회약자증가	0.189	0.015	0.204
인구감소	0.166	0.000	0.166

한편 도시쇠퇴를 가장 잘 표현하는 대리변수 중의 하나인 인구감소를 내생변수로 한 영향구조분석 분석결과는 〈표 9〉와 같다. 인구감소에 가장 많은 영향을 주는 변수는 주변도시영향과 일자리감소, 지방재정 열악, 그리고 생활편의시설 부족인 것으로 나타났다.

〈표 9〉 인구감소 영향구조분석의 종합

구 분	직접영향	간접영향	총영향
주변대도시흡수	0.224	0.127	0.35
일자리감소	0.228	0.098	0.326
지방재정 열악	0.166	0.076	0.242
노후주택증가	0.044	0.028	0.073
생활편의시설부족	0.141	0.010	0.151
사회약자증가	0.09	0.000	0.09

이상에서 살펴본 도시쇠퇴 영향구조분석의 결과에 의하면, 도시쇠퇴의 일차적 원인을 제공을 하는 것은 경제, 재정, 주변도시의 영향인 것으로 나타났고, 이는 주거환경 악화, 사회약자 증가로 이어지며, 이로 인해 인구감소 현상이 나타나 결과적으로 도시쇠퇴가 진행된다는 과정을 확인할 수 있다. 이는 본 연구의 틀에서 제시한 도시쇠퇴의 영향구조를 경험적으로 확인해 주는 결과이다.

### 3. 도시별 쇠퇴원인

이상에서 살펴본 도시쇠퇴의 영향구조는 충청권 전체를 대상으로 한 것이다. 그러나 개별 도시별로 도시쇠퇴의 원인은 매우 다양하게 나타날 것이고, 개별 원인의 중요도 또한 상이할 것이다. 따라서 다음에서는 개별 도시별 도시쇠퇴의 원인을 고찰하고자 한다.

분석결과에 의하면, 도시별 쇠퇴원인은 매우 다양한 형태로 나타나고 있는데, 특이한 사실은 노후주택 증가가 주요 원인으로 간주되지 않는다는 것이다. 이는 노후주택의 증가가 도시쇠퇴의 원인이라기보다는 현상으로 이해하기 때문이라고 하겠다. 이처럼 도시쇠퇴 원인을 도시별로 보면 매우 다양하게 나타나지만, 눈에 띄는 것은 도시 내부요인 뿐만 아니라 주변도시와의 관계 속에서 많은 영향을 받고 있는 것을 알 수 있다.

이상의 분석결과를 전제로 할 때, 향후 도시쇠퇴를 처방하기 위한 도시재생정책 과정에서 도시내부 문제를 해결하기 위한 노력도 중요하지만, 주변도시와 관계 및 역할 설정도 중요하게 고려되어야 한다는 것을 알 수 있다. 이러한 사실을 전제로 할 때, 도시재생은 개별 도시차원에서 이루어지는 것이 아니라, 광역경제권 체계 혹은 동일 생활권 속에서 논의되는 것이 효과적이라고 하겠다. 아울러 개별 도시별 재생정책은 도시별로 보다 면밀한 원인 및 잠재력 분석에서부터 시작되어야 할 것이다.

〈표 10〉 도시별 쇠퇴원인

구 분		주변도시 영향	일자리 감소	재정 열악	노후주택 증가	편의시설 부족	사회약자 증가	인구 유출
대전시		3.53	<u>3.77</u>	3.50	3.47	<u>3.77</u>	3.30	3.73
충남	천안시	<u>3.07</u>	<u>3.53</u>	3.20	2.87	3.20	3.07	<u>3.73</u>
	공주시	<u>3.47</u>	3.20	<b>3.80</b>	2.53	3.07	3.20	<u>3.93</u>
	보령시	3.27	<u>3.73</u>	3.33	2.40	3.40	3.13	4.20
	아산시	2.93	3.67	2.93	3.07	<u>4.33</u>	3.07	3.33
	서산시	3.47	<u>3.60</u>	3.53	3.33	<u>3.60</u>	2.87	3.27
	논산시	<u>3.87</u>	<u>4.33</u>	3.87	2.93	4.00	3.73	<u>4.13</u>
	계룡시	3.00	<u>4.07</u>	<u>3.40</u>	2.53	3.27	2.73	2.80
	금산군	<u>3.87</u>	<u>3.60</u>	3.27	2.60	3.27	3.13	<u>3.73</u>
	연기군	3.27	<u>4.07</u>	3.33	2.87	<u>3.93</u>	2.60	<u>3.93</u>
	부여군	<u>3.67</u>	<u>4.40</u>	4.00	3.27	3.67	3.80	<u>4.20</u>
	서천군	<u>3.93</u>	<u>4.33</u>	<u>4.27</u>	3.47	3.73	3.47	4.60
	청양군	<u>4.13</u>	4.33	4.33	3.47	4.40	4.13	<u>4.73</u>
	홍성군	3.67	<u>4.00</u>	3.87	3.07	<u>4.07</u>	3.67	3.73
	예산군	4.07	<u>4.20</u>	3.47	2.40	3.67	3.07	<u>4.40</u>
	태안군	3.00	<u>4.40</u>	3.80	3.67	<u>4.20</u>	3.40	4.00
충북	당진군	2.73	2.73	2.60	3.20	<u>3.60</u>	2.87	2.60
	청주시	3.13	<u>3.53</u>	2.80	<u>3.33</u>	3.27	3.07	3.13
	충주시	3.27	<u>4.13</u>	3.53	3.00	3.53	3.13	<u>3.93</u>
	제천시	<u>3.93</u>	<u>4.27</u>	3.73	2.20	3.53	3.40	<u>4.27</u>
	청원군	3.47	<u>3.87</u>	3.27	3.27	3.20	3.20	<u>3.73</u>
	보은군	<u>3.73</u>	<u>3.93</u>	3.67	2.93	3.67	3.87	<u>4.07</u>
	옥천군	<u>4.40</u>	3.60	3.47	3.07	3.80	3.13	<u>4.00</u>
	영동군	<u>4.07</u>	4.13	4.13	3.47	<u>4.20</u>	3.67	<u>4.67</u>
	진천군	<u>4.20</u>	3.33	2.80	3.27	<u>3.87</u>	2.93	3.40
	괴산군	<u>4.40</u>	<u>4.13</u>	4.00	2.60	4.00	3.80	<u>4.20</u>
	음성군	<u>3.87</u>	3.47	3.00	3.13	3.73	3.33	<u>3.87</u>
	단양군	<u>3.93</u>	<u>4.27</u>	3.53	2.67	4.07	3.33	4.13
	증평군	<u>3.13</u>	3.40	<u>3.60</u>	2.87	<u>3.47</u>	3.27	3.13



## V. 결론

### 1. 연구요약

본 연구는 충청권 도시를 대상으로 도시쇠퇴 실태가 어떠한지, 어떤 영향구조 속에서 도시쇠퇴가 진행되는지를 분석하였다. 아울러 도시별 쇠퇴원인을 분석하였다. 주요 연구결과는 다음과 같다.

첫째, 충청권 중 수도권에 인접한 몇몇 도시를 제외하고는 대부분 도시쇠퇴를 경험하고 있는 것으로 나타났다. 특히 도시쇠퇴는 도시전체 보다는 중심시가지에서 심각한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 도시쇠퇴의 영향구조분석 결과에 의하면, 도시쇠퇴의 1차적 원인은 경제, 재정, 주변도시의 영향인 것으로 나타났다. 이러한 1차적 원인은 주거환경 악화, 사회약자 증가, 인구감소 현상을 유발하게 되고 결과적으로 도시가 쇠퇴하는 것으로 나타났다. 한편 도시쇠퇴의 직접적인 영향은 노후주택 증가, 사회약자 증가, 인구감소 등이고, 간접적 영향은 주변도시의 영향과 인구감소 및 일자리 부족인 것으로 나타났다.

셋째, 도시별로 쇠퇴원인은 다양하게 작용하고 있고, 특히 주변 도시의 영향을 많이 받는 것으로 나타났다. 그러므로 도시쇠퇴의 문제를 해결하기 위해서는 도시내부 차원의 검토뿐만 아니라 주변도시와 연계한 대책마련이 필요하다.

향후 도시재생은 도시정책의 큰 흐름을 넘어 패러다임으로 자리매김하고 있다. 특히 (가칭)도시재생지원법이 제정될 경우 지금까지와는 다른 양상으로 도시재생정책이 진행될 것이고, 지방중소도시에도 확산될 것으로 생각된다.

이런 측면에서 볼 때, 많은 중소도시로 구성된 충청권에서도 다각적인 도시재생정책이 추진될 것이다. 그러나 지방중소도시를 대상으로 한 관련연구가 미흡한 것이 현실이다. 따라서 본 연구는 지방중소도시를 연구대상으로 하였다는 것과 도시쇠퇴의 원인을 인과적으로 규명하고자 한 것은 큰 의의를 가진다고 하겠다.

### 2. 정책제언

향후 도시재생은 도시정책의 큰 흐름을 넘어 패러다임으로 자리매김하게 될 것이다. 그리고 정부계획대로 (가칭)도시재생지원법이 제정 될 경우 지금까지와는 다른 양상으로 도시재생이 진행될 것이며, 지방중소도시에도 확산될 것으로 생각된다.

현재 충청권에는 행정중심복합도시, 기업도시, 혁신도시, 도청신도시 등 많은 대규

모 개발사업이 진행되고 있으므로, 이들 지역과 연계한 도시재생이 반드시 필요하다. 왜냐하면 인구감소 시대의 도시재생은 주변지역 및 주변도시에 피해를 유발할 수 있으므로 이를 고려한 도시재생 전략이 필요한 것이다. 더 나아가서는 충청광역경제권 차원에서 역할 분담이 필요하다. 특히 도시재생 테마가 산업·경제 분야인 경제재생 일 경우 더욱 그러하다.

그리고 도시재생의 필요성을 강조하는 가장 큰 이유 중의 하나는 도시재생을 통해 도시의 아이덴티티를 높이고 경쟁력을 확보하는 것이다. 이런 점에서 도시재생 자원의 발굴과 확보, 즉 도시재생의 테마, 아이템, 콘텐츠 발굴이 매우 중요하다. 그러나 불행하게도 우리나라의 많은 중소도시들은 뚜렷한 차별된 개성을 갖고 있지 못하다. 이런 측면에서 도시재생을 통해 지역 정체성을 강화하고, 역사성을 복원하는 등의 노력이 수반되어야 한다. 이것이 도시재생이 필요한 이유이며, 도시재생을 통해 궁극적으로 달성해야 하는 목표이다.

마지막으로 충청권을 비롯한 지방중소도시의 경우 도시재생사업의 추진은 현실적으로 쉽지 않다. 이미 인구감소가 진행되고, 시장수요에 한계가 있는 만큼 대규모 재생보다는 지역자산을 활용한 특색 있는 재생, 주민참여를 기반으로 한 지속가능한 커뮤니티 재생에 초점을 두어야 한다. 그리고 이를 지원하기 위한 국가적·정책적 배려가 요구되며, 이러한 점은 향후 추진될 (가칭)도시재생지원법의 내용에 포함되어야 할 것이다. **[cni]**

## <참고문헌>

- 국가균형발전위원회. 2008. 2단계 지역발전정책 추진방향 발표 보도자료.  
 서울대학교, 2009. 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생 시스템조사·분석. 도시재생 R&D 연구과제(1단계보고서),  
 김광중. 2008. “한국 도시쇠퇴의 이해”. 도시재생의 과제와 정책 방향 자료집(제2회 도시의 날 도시재생세미나). pp1-78.  
 김병섭외. 2008. “구조화이론을 통한 도심쇠퇴 분석”. 공간과 사회 제30권. 한국공간환경학회. pp213-250.  
 변세일. 2008. “알기 쉬운 연구방법론 26(인과관계의 논리적 설명은 경로분석을 통해서)”. 국토 통권 제318호. 국토연구원.

- 서수정의, 2008, 공공공간을 매개로 한 원도심 활성화 방안, 건축도시공간연구소  
서울시립대. 2009. 도시쇠퇴 실태조사 및 해외 도시재생 시스템조사·분석.  
송지준. 2009. 논문작성에 필요한 SPSS/AMOS 통계분석방법. 서울: 21세기사.  
이정수의. 2008. “신도시 개발예정지 인근 소도시의 중심시가지 현황분석 및 의식조사” .  
국토계획 제43권 제7호, 대한국토도시계획학회. pp161-173.  
장희순외. 2006. “비성장형도시의 쇠퇴원인 분석과 활성화 방안” . 국토연구 제50권.  
국토연구원. pp39-58.  
Friedrichs, Jürgen. 1993. "A Theory of Urban Decline: Economy, Demography and  
Political Elites". Urban Studies vol. 30, no 6. pp907-917.  
山川充夫. 2004. 大型店立地と商店街再構築—地方都市中心市街地の再生にむけて,東京:  
八朔社.  
静岡市. 2003. 第3回変更(2000년 策定) 静岡市 中心市街地活性化基本計画.  
地方自治研究機構. 1998. 地方都市の中心市街地再生方策に関する調査研究.

# 저탄소 에너지 절약형 도시계획 통합모델

오 용 준

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

국제에너지기구(IEA)에 따르면, 2007년 세계 에너지 공급의 86%는 화석연료에 기반하고 있고 화석연료 소비의 상당부분은 도시에서 발생하고 있다<sup>1)</sup>. 우리나라는 2006년 최종에너지 소비의 약 44.0%를 도시 부문에서 사용하고 있다. 그러나 선진국으로 갈수록 도시 부문의 에너지 소비 비중이 커지는 경향이 나타나며, 도시화가 진행되고 소득이 증가할수록 도시에너지 소비 비중은 증가하는 추세에 있다. 우리나라에서도 2020년에 이르면 도시 내 건물에너지 사용이 현재의 약 1.5배 수준으로 상승할 것으로 예측된다(이승복, 2008).

그 동안 정부의 온실가스 저감 대책은 주로 에너지를 다량 소비하는 산업 부문에 초점을 맞추어 왔으나, 최근 들어 도시단위에서의 에너지 절약이 주목을 받고 있다. 이러한 경향은 국가 온실가스 배출량 저감 대책의 실행주체로서 지방자치단체의 역할이 강조되면서 더욱 두드러진다.

기후변화에 대응하는 지역사회를 구축하기 위해 해야 할 일은 많으나 사실상 수단은 매우 제한적이다. 온실가스 저감은 사회적 동의가 전제되어야 하고, 관련제도와 적용기술·기법이 동시에 발전해야 가능하다. 공공부문에서 정부는 온실가스 저감을 위해 에너지의 생산과 배분 주체로서의 역할뿐 아니라 규제와 개발 주체로서의 역할도 중요하다. 특히, 지자체는 주요업무인 도시계획을 수립·운영하면서 각종 개발사업 시행과정에 친기후적인 요소를 도입할 수 있는데, 이 과정에서 에너지 절약적 도시계획기준이 중요한 역할을 할 수 있다.

이와 같은 잠재성을 고려할 때 에너지 절약적인 도시계획에 대한 체계적인 연구는 매우 시급하다. 에너지 절약적인 도시는 지금까지 생태도시계획, 친환경도시계획 등에서 제시하

---

1) 도시부문 에너지 소비비율은 2006년 최종에너지 소비량 대비 가정·상업부문(전체 에너지소비의 20.7%), 수송부문(21.0%), 공공·기타 부문(2.2%)을 합친 값임(에너지통계연보, 2007)

있던 포괄적 계획기준과는 달리 기후변화에 대응한 구체적인 계획요소가 마련되어야 한다. 따라서 본 연구는 저탄소 에너지 절약형 계획요소를 제시하고, 이를 적용하여 에너지 절약형 도시의 실현을 위한 에너지계획과 공간계획의 통합모델을 구축하는데 목적이 있다.

## 2. 연구방법

본 연구의 주요 방법론은 설문조사와 문헌조사로 이루어져있다. 에너지 절약적인 계획요소에 대한 전문가의 의견을 수렴하기 위하여 전문가 의식조사<sup>2)</sup>를 실시하였다. 이 조사를 통하여 계획요소에 대한 중요도를 파악하고, 계획요소 도입에 필요한 인센티브를 조사하였다. 계획요소는 선행연구 및 문헌조사를 바탕으로 토지이용 및 교통, 건축, 자원 재활용, 공원 및 녹지, 수순환체계, 에너지 등의 부문에서 도출하였다. 도출된 계획요소를 바탕으로 저탄소 에너지 절약형 도시계획 통합모델을 구축하기 위하여 선행연구를 검토하고 관련 문헌조사를 실시하였다.

## II. 선행연구 검토 및 분석의 틀 설정

### 1. 선행연구 검토

에너지 절약도시 관련 선행연구는 크게 에너지 절약적인 도시구조와 관련된 연구와 탄소저감 관련 도시조성에 관한 연구로 구분할 수 있다.

우선, 에너지 절약적인 도시구조 연구는 도시구조 및 도시공간배치와 교통에너지 소비에 관한 지표간 상관관계를 다루고 있으나, 대체지표 설정의 적정성, 범용성 문제와 공간계획과 교통계획간 관계설정에 관한 원론적 연구로 인해 현장에 적용하기에는 한계가 있다(김선희, 2003; 김선희, 2002; 황금희, 2001; 김학용, 2001; 안건혁, 2000).

이에 비해 최근에 진행 중인 탄소저감 관련 도시조성에 관한 연구는 저탄소사회 실현을 위한 국내·외 주요도시의 사례에 대한 연구와 탄소저감도시 계획기법 적용에 관한 연구, 탄소저감 계획요소 발굴에 관한 연구로 세분할 수가 있다.

2) 전문가 의식조사는 2009년 7월 17일부터 7월 24일까지 우편 및 팩스, 이메일을 통해 시행되었음. 국토해양부 및 지방자치단체 도시계획 담당 공무원 64명(35.5%), 대학교수 20명(11.1%), 연구기관 34명(18.9%), 전문기술인 51명(28.3%), 기타 11명(6.1%) 등 180명(전체 조사대상 330명 중 회수율 54.5%)이 조사대상임

저탄소사회 실현을 위한 국내·외 주요도시의 사례에 대한 연구는 기후변화 대응을 위한 국내사례(광역지자체, 기초지자체 사례, 도시개발사업 및 마을단위 기후변화 대응사례 등)와 외국 지자체의 기후변화 방지 추진시책(자치단체국제환경협회의의 기후변화방지도시 캠페인, 저탄소사회 구현을 위한 일본정부의 도시정책, 영국 뉴캐슬시의 탄소중립 캠페인, 기타 기후변화에 대응한 유럽 및 북미 도시사례들 등)을 다루고 있다(국토연구원, 2008; 기획재정부, 2008).

탄소저감도시 계획기법 적용에 관한 연구는 그동안 진행되어 왔던 생태도시 관련 연구를 기반으로 저탄소 녹색도시를 위한 도시계획요소 및 탄소저감도시 사업대상, 사업 추진을 위한 제도 등을 포괄적으로 다루고 있다(기획재정부, 2008; 이재준, 2008; 대한주택공사, 2008; 반영운 외, 2008; 이재준, 2005)

이에 비하여 탄소저감 도시계획요소 발굴에 관한 연구는 1996년부터 꾸준히 진행되어 왔으며 본 연구와 관련되어 있다. 이 연구에서는 환경친화 주거단지계획 수립을 위하여 국내 적용사례 분석을 토대로 토지이용 및 교통, 생태 및 녹지, 물 및 바람, 에너지, 환경 및 폐기물, 어메니티 등 부문별로 계획요소를 제시하고 있다(국토해양부, 2007; 국토연구원, 2006; 한국토지공사, 2004; 건설교통부, 2000; 서울시정개발연구원, 2000). 이 계획요소는 본 연구에서 토지이용 및 교통, 건축, 자원 재활용, 공원 및 녹지, 수순환체계, 에너지 등의 부문에 세부기준을 제시하는데 활용되었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 국내 에너지 절약도시 관련연구는 국내·외 사례를 분석·도입하여 계획요소를 분석하고 정책제안 등에 폭넓게 활용되고 있는 것을 알 수 있다. 그러나 기존 연구들에서 제시하고 있는 에너지 절약도시의 개념과 계획요소를 도시계획 전반에 걸쳐 범용적으로 적용할 수 있는지에 대한 체계적인 분석은 미흡한 실정이다.

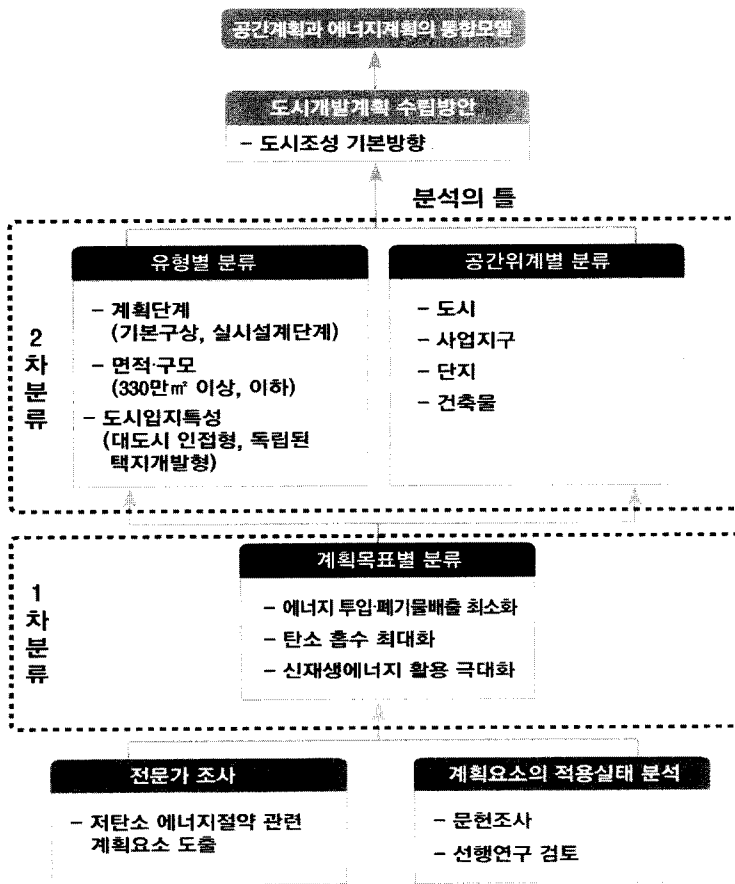
본 연구는 저탄소 에너지 절약형 도시계획의 개념을 정립하고, 계획요소를 공간적·내용적인 위계별로 구분하여 체계화 하려는 점에서 선행연구와 연구대상 및 연구방법상에 차이가 있다.

## 2. 분석의 틀 설정: 도출과 적용을 위한 접근체계

에너지 및 탄소저감 계획요소를 도출하기 위하여 선행연구 결과물을 세분화하고 계획요소의 발굴실태를 조사하였다. 에너지 절약적인 계획요소는 선행연구 검토를 바탕으로 하여 크게 토지이용 및 교통, 건축, 자원 재활용, 공원 및 녹지, 수순환체계, 에너지부문 등으로 구분하여 선별하였다. 이 지표들을 다시 에너지 투입·폐기물 배출

최소화계획, 탄소흡수 최대화계획, 신·재생에너지 활용 극대화계획의 3개 유형으로 구분하였다.

유형별로 구분된 계획요소는 전문가 설문조사를 통해 선별하고, 다시 유형별(계획단계, 면적·규모, 도시입지특성), 공간별(도시, 사업지구, 단지, 건축물), 계획목표별(에너지 투입·폐기물 배출 최소화, 탄소흡수 최대화, 신·재생에너지 활용 극대화)로 분류하여 공간계획과 에너지계획의 통합모델을 구축하고자 하였다.



[그림 1] 분석의 틀

### III. 저탄소 에너지 절약형 도시계획 통합모델 구축

#### 1. 저탄소 에너지 절약형 도시의 성격

##### 1) 저탄소 에너지 절약형 도시의 개념

저탄소 에너지 절약형 도시란 지구온난화에 따른 기후변화에 성공적으로 대응하기 위하여 필요한 도시개념으로서 ‘에너지 투입(input)·폐기물 배출(output) 최소화’, ‘탄소흡수 최대화’, 신·재생에너지 활용 극대화’ 등의 계획목표를 포괄하고 있다.

우선, 에너지 투입·폐기물 배출을 최소화하는 계획목표는 도시계획적으로 볼 때 에너지 소비의 주원인이 다양한 도시활동을 수행하면서 발생하는 교통에너지와 건물 내에서 소비하는 건물에너지로 보고, 에너지 효율적인 집약적 토지이용·교통계획과 건축계획을 대상으로 하고 있다.

둘째, 탄소흡수를 최대화하는 계획목표는 도시활동을 통하여 불가피하게 발생하는 이산화탄소를 생태계의 흡수(absorption)능력으로 상쇄하기 위하여 도시내부에 물질대사, 물순환, 에너지 순환 등 자연순환체계를 구축하고자 하는 것이다.

마지막으로, 신·재생에너지 활용 극대화하는 계획목표는 자연에너지에 해당하는 태양력, 풍력, 지열, 집단에너지 등 신·재생에너지를 적극적으로 도입하여 탄소의 배출을 줄이고, 환경오염의 발생을 줄이고자 하는 것이다.

따라서 에너지 절약도시는 공간계획과 연계하여 기존 도시개발을 위한 토지이용계획, 교통계획, 건축계획, 공원녹지계획, 공급시설계획 등에 대하여 에너지 절약을 도모하기 위한 공간구조 및 토지이용 형태, 교통체계, 생태녹지네트워크, 단지 및 건축설계, 에너지공급 및 폐기물처리 등의 계획요소를 도입하는 도시개념을 의미한다.

##### 2) 친환경도시와 저탄소 에너지 절약형 도시 개념의 차이점과 공통점

기존의 친환경적 도시개념에서는 쾌적하고 효율적인 도시정주환경을 조성할 목적으로 에너지 절약 외에도 자연환경과 생활환경에 속하는 다양한 환경요소의 양적·질적 개선을 도모하고자 공간 및 시설계획의 계획요소에 이를 반영하고 있다.

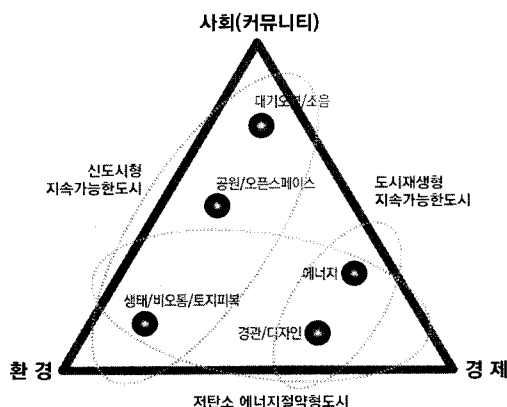
에너지 절약형적 도시개념을 에너지와 자원의 환경요소에 국한시킬 경우, 친환경적 도시개념의 ‘자원절약적 개발과 관리’의 계획요소에 해당하는 제한적인 친환경적 도시개념이라고 할 수 있다.

그러나 에너지 절약적 도시개념을 저탄소 녹색도시 개념으로 이해한다면, 자연생태



및 녹지공간은 탄소흡수(absorption)의 주체로서 에너지의 소비저감과 함께 배출된 탄소의 흡수를 위하여 중요한 역할을 수행한다. 또한, 수자원과 폐기물의 처리도 물질과 자원의 자연적 순환체계를 필요로 하는 대상이 된다.

저탄소 에너지 절약형 도시의 개념은 고려해야 할 환경요소와 관련된 계획요소의 내용적 범위에 있어서 기존의 지속가능한 도시개념과 매우 유사하나 환경과 경제에 치우쳐 있다고(그림 2 참조) 할 수 있다. 즉, 에너지 또는 탄소라는 환경요소와 미래 성장동력산업 등 안정적이고 지속적으로 경제성장을 견인하는 역할로 인식되어 빠르고 폭넓게 수용되고 있다. 전문가 설문조사에서도 에너지 절약적인 도시개발이 필요한 중요한 이유로서 신성장동력의 개발(전체응답자의 18.4%)과 고유가시대의 대비(25.8%)보다는 여전히 지속가능한 도시구현과 지구온난화 문제해결(전체 55.3%)이 더 중요하다고 분석되었다.



[그림 2] 지속가능한 도시 틀에서 본 저탄소 에너지 절약형 도시의 위상

저탄소 에너지 절약형 도시개념은 추구하는 목표에 있어서는 기존 친환경도시의 개념과 차이가 있으나, 관련된 환경요소 및 계획요소에 있어서는 친환경도시 개념과 같다고 할 수 있다.

## 2. 에너지 절약형 도시계획의 요소

에너지 절약적인 계획지표 도출은 비교실행척도(Comparative Performance Criteria)를 활용하여 일반적인 계획요소를 도출하고, 이를 기초로 도시계획에 반영할 수 있는

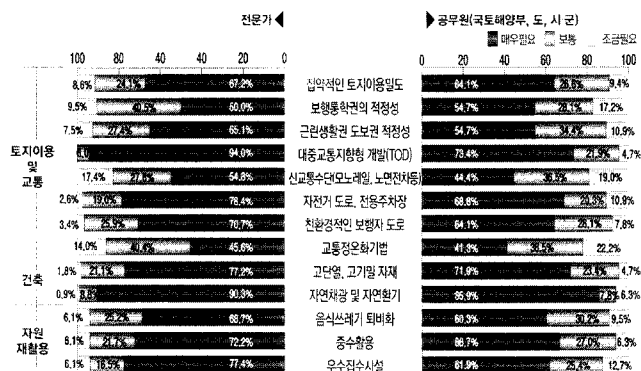
계획지표를 선별하는 과정을 거쳤다. 이러한 계획지표 도출과정은 명확한 인과관계를 바탕으로 실증적인 자료에 근거하여 이를 계량화하는 것이 필요하지만, 본 연구에서는 전문가적 판단에 의한 방법을 이용하였다.

에너지 절약적인 계획요소는 선행연구인 ‘환경친화적인 주거단지 모델 개발에 관한 연구(1996년, 대한주택공사 주택연구소)’에서부터 ‘신행정수도 생태도시 조성방안 연구(2004년, 한국토지공사)’, 행정중심복합도시를 대상으로 연구한 ‘환경친화적인 도시 건설을 위한 생태도시기술 적용방안(2006년, 국토연구원)’과 ‘지속가능한 에너지저장형 첫마을 생태주거단지 실현방안(2008년, 대한주택공사 주택도시연구원)’에 이르기까지 폭넓게 검토하였다.

선행연구(사업계획 포함) 및 문헌조사를 통하여 관련된 계획요소를 모두 도출하고 가능한 중복되는 것을 제외하여 29개의 계획요소를 선정하였다. 29개 계획요소를 문헌조사를 바탕으로 6개의 중분류로 묶고, 이를 다시 에너지 투입·폐기물 배출 최소화 부문, 탄소흡수 최대화 부문, 신·재생에너지 활용 극대화 부문 등 3개의 대분류, 즉 계획목표로 분류하였다.

### 1) 에너지 투입·폐기물 배출 최소화 부문 계획요소별 중요도

저탄소 에너지 절약형 도시 구현을 위한 토지이용 및 교통계획 분야에서 계획요소별로 중요도를 조사한 결과, 가장 높게 나타난 계획요소는 전문가와 공무원 모두 대중교통지향형 개발(전문가 94.0%, 공무원 73.4%)이었고, 그 다음이 자전거도로 및 전용주차장(전문가 78.4%, 공무원 68.8%)으로 나타났다.



[그림 3] 에너지 투입·폐기물 배출 최소화 부문 계획요소별 중요도

건축 분야에서 역점을 두어야 할 계획요소는 고단열·고기밀 자재, 자연채광 및 자연환기로 구분하여 중요도를 조사하였다. 중요도 분석결과, 가장 높게 나타난 계획요소는 자연채광 및 자연환기(전문가 90.3%, 공무원 85.9%)로 나타났다.

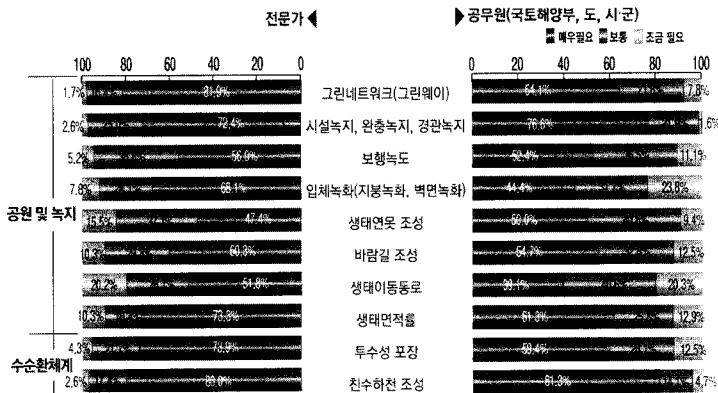
자원재활용 분야에서는 역점을 두어야 할 계획요소로는 전문가의 경우 우수집수시설(77.4%), 공무원 그룹은 음식쓰레기 퇴비화(61.9%)가 중요하다고 응답하였다.

에너지 투입·폐기물 배출 최소화 부문 계획지표는 도시 차원의 활용방안을 우선 도출하고, 민간차원에 적용하기 위해서 법령 검토 및 세심한 기준 제시가 필요하다는 의견도 다수를 차지하였다.

## 2) 탄소흡수 최대화 부문 계획요소별 중요도

공원 및 녹지 분야의 계획요소별로 중요도를 분석한 결과, 그린네트워크(전체의 75.6%)와 시설녹지·완충녹지·경관녹지(전체의 73.9%)가 가장 높게 나타났으며, 다음으로는 생태면적률(69.1%), 입체녹화(59.8%), 바람길 조성(58.3%), 보행녹도(54.7%) 등의 순이었다. 설문집단별로는 전문가그룹에서 그린네트워크와 생태면적률을 중요하게 판단하고 있었고, 공무원 그룹에서는 현행 『국토계획법』 상의 도시계획요소로서 공원·녹지를 상대적으로 중요하다고 인식해서인지 시설녹지·완충녹지·경관녹지를 중요하게 평가하였다.

수순환체계 분야에서 역점을 두어야 할 계획요소를 투수성 포장, 친수하천 조성으로 구분하여 중요도를 조사하였다. 전문가 및 공무원 그룹 모두 친수하천을 조성(전문가 80.0%, 공무원 81.3%)하는 것이 중요하다고 응답하였다.

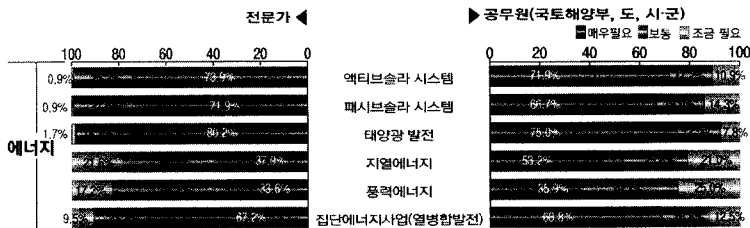


[그림 4] 탄소흡수 최대화 계획 부문 계획요소별 중요도

### 3) 신·재생에너지 활용 극대화 부문 계획요소별 중요도

에너지절약도시 구현을 위한 에너지 분야의 계획요소에 대하여 중요도를 조사한 결과, 가장 중요하다고 판정된 계획요소는 태양광 발전(전문가 80.2%, 공무원 75.0%)과 액티브솔라 시스템(전문가 73.9%, 공무원 71.9%)이었다.

다만, 신·재생에너지 부문 지표는 중앙정부가 적극적으로 도입을 검토하고 있고 있기는 하지만, 계획수립기준으로서 어느 정도까지 적용해야 한다고 규정하기 매우 어렵다는 의견이 다수를 차지하였다.



[그림 5] 신·재생에너지 활용 극대화 부문 계획요소별 중요도

### 4) 계획요소 중요도 종합

선행연구로부터 도출한 29개 계획요소에 대하여 전문가 설문조사를 시행하였다. 조사의 목적은 우선 본 연구에서 고려해야 할 계획요소를 선정하기 위해서이다. 모든 계획요소가 3점 이상의 점수를 득했으므로 29개 요소를 모두 고려하였다. 그리고 계획요소를 도시개발사업계획에 적용하는 경우에 중요한 지표는 반드시 반영하도록 유도하고 필요한 경우에 사업시행자에게 인센티브를 제공하기 위해서이다.

저탄소 에너지 절약형 도시계획요소에 대하여 중요도를 평가한 결과, 전체 계획요소 중요도의 종합평균값(중요도 1~5점)은 3.83점으로 산정되었다. 동일분야의 지표간에 중요도 차이를 응답하게 되는 성향을 감안하여, 중분류(토지이용 및 교통계획, 건축, 자원재활용, 공원 및 녹지, 수순환체계, 에너지)의 평균치를 기준으로 동일 분야에서 상대적으로 중요한 계획요소를 선별하였다. 최종적으로는 중분류 평균치(3.73~4.31)를 기준으로 29개 계획요소 중에서 16개의 중요한 계획요소를 도출할 수 있었다.

토지이용 및 교통계획 분야에서는 대중교통지형형 개발, 자전거 도로 및 전용주차장, 친환경적인 보행자도로, 집약적인 토지이용밀도 항목들이 중요한 계획요소인 것으로 나타났다. 건축분야에서는 자연채광 및 자연환기 항목이 중요한 계획요소로 분석

되었고, 자원재활용 분야에서는 우수집수시설과 중수활용이 중요한 요소이었다.

공원 및 녹지 분야에서 중요한 계획요소는 그린네트워크(그린웨이), 시설녹지·완충녹지·경관녹지, 생태면적률, 바람길 조성 항목이었고, 수순환체계에서는 친수하천 조성이 중요한 것으로 분석되었다.

에너지 분야에서 중요한 계획요소는 태양광 발전, 액티브솔라 시스템, 패시브솔라 시스템, 집단에너지사업(열병합발전) 항목들이었다.

〈표 1〉 계획요소의 중요도 종합

대분류	중분류	계획요소	측정치 평균
에너지 투입을 최소화 (4.01)	토지 이용 및 교통 (3.80)	집약적인 토지이용밀도	3.91
		보행통학권의 적정성	3.53
		근린생활권 도보권 적정성	3.74
		대중교통지향형 개발(TOD)	4.37
		신교통수단(모노레일, 노면전차 등)	3.54
		자전거 도로, 전용주차장	4.07
		친환경적인 보행자 도로	3.91
		교통정온화기법	3.35
	건축 (4.31)	고단열, 고기밀 자재	4.19
		자연채광 및 자연환기	4.44
	자원재활용 (3.93)	음식쓰레기 퇴비화	3.84
중수활용		3.95	
우수집수시설		4.01	
탄소 흡수 최대화 (3.88)	공원 및 녹지 (3.74)	그린네트워크(그린웨이)	4.16
		시설녹지, 완충녹지, 경관녹지	3.98
		보행녹도	3.66
		입체녹화(지붕녹화, 벽면녹화)	3.66
		생태연못 조성	3.46
		바람길 조성	3.71
		생태이동통로	3.39
		생태면적률	3.89
	수순환체계 (4.02)	투수성 포장	3.88
		친수하천 조성	4.16
신·재생 에너지 활용 극대화 (3.73)	에너지 (3.73)	액티브솔라 시스템	3.99
		패시브솔라 시스템	3.94
		태양광 발전	4.06
		지열에너지	3.34
		풍력에너지	3.18
		집단에너지사업(열병합발전)	3.84
전 체 평 균			3.83

### 3. 에너지 절약도시와 공간계획의 관계

#### 1) 에너지 절약도시를 위한 압축도시(Compact city)

에너지 절약도시의 시작은 친환경도시에서와 같이 교통에너지의 저감을 위한 고밀 토지이용패턴을 구축하는데서 비롯되었다. 교통에너지의 저감은 교통발생량의 감소를 의미하고, 교통발생량 감소는 총 승용차통행거리(VKT, Vehicle Km Traveled)가 줄어들면서 얻을 수 있다. 승용차통행거리를 줄일 수 있는 방안으로는 고밀공간구조의 정책을 통하여 토지이용과 토지이용간의 거리를 최소화하고, 토지이용을 복합화 함으로써 개별 승용차통행의 통행거리를 줄이는 것이 효과적이다(Newman and Kennworthy, 1989).

따라서, 에너지 절약도시는 도시활동간의 거리를 단축시킴으로써 승용차통행거리와 승용차이용 감소를 유도하는 압축도시(Newman and Kennworthy, 1989; 이승일, 2000)를 지향한다. 아울러 압축도시를 통하여 주변지역의 자연생태계 훼손을 막음으로써 탄소흡수량을 제고하는 효과도 거둘 수 있다.

#### 2) 압축도시의 문제를 보완하는 분산집중도시(Polycentric city)

도시의 수평적 확산보다는 수직적인 밀도상향을 추구하는 압축도시에서는 기존의 도심이나 생활중심과 같은 특정지역을 주거, 상업, 업무기능이 고밀·복합화되도록 개발하여 주민들의 경제·사회활동 활성화에 기여한다.

그러나 조밀한 고밀개발로 인하여 도시내부(또는 사업지구내부)의 녹지 및 오픈스페이스가 감소함에 따라 열섬·열대야와 도시경관의 악화가 우려된다. 이는 건물의 냉방에너지 소비증가에 영향을 미치고, 주말여가를 도시외부에서 보내려는 주말교통의 증가로 이어져 에너지 절약효과를 반감하는 결과를 초래한다(이승일, 2000).

분산집중도시(Polycentric city)는 압축도시의 핵심개념인 ‘거리의 단축’을 위한 고밀개발을 대중교통의 역세권만 집중시키고, 나머지 토지를 생태녹지축과 저밀주거로 유지한다. 역세권을 대중교통중심의 개발(TOD, Transit Oriented Development)로 개발함으로써 대중교통의 이용률을 제고하는 것이다(이승일, 2000; Wegener, 1996; Echenique, 2001).

역세권을 제외한 지역에 오픈스페이스와 녹지 및 수변공간을 조성하고, 역사 및 문화적 도시자원을 보전·활용함으로써 문화, 여가, 관광, 휴식, 스포츠 등의 주말 도시 활동의 수요를 외부의 자연지역이 아닌 해당 도시지역에서 공급함으로써 주말교통의

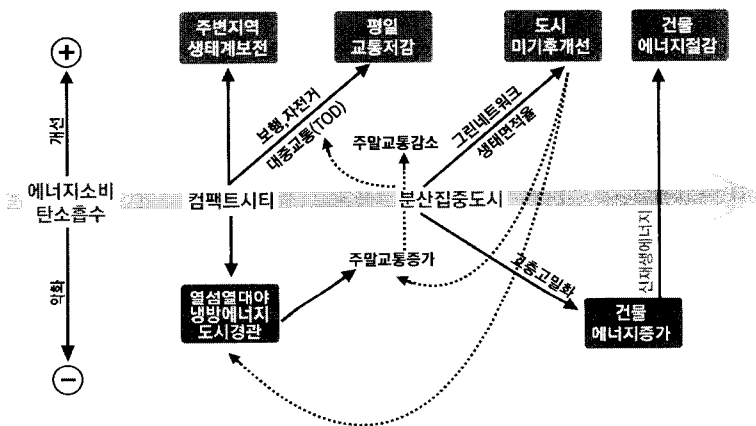
발생을 줄이고(이승일, 2000), 고밀개발로 인한 도시미기후도 개선할 수 있다.

고밀·복합의 역세권 개발에 있어서 보행과 자전거를 교통수단으로 삼는 녹색교통은 대중교통 이용자로 하여금 편리하게 대중교통을 이용하는데 중요한 역할을 한다(김선희 외, 2002; 김재홍 외, 2007; O'Sullivan et al., 1996).

도시개발의 밀도가 이미 높은 수준에 도달한 우리나라에서 역세권을 고밀·복합으로 개발하기 위해서는 (초)고층 주상복합의 건축방식의 도입이 불가피한 경우가 많다(최막중, 2007). (초)고층 건물의 경우, 건물에너지의 이용이 높아지는 만큼 신·재생에너지의 적극적인 도입이 요구된다.

위의 그림에 따르면 에너지 절약도시를 실현하기 위해서는 공간계획요소와 에너지계획요소가 공간위계 별로 차별화 하되, 서로 밀접하게 연관되어야 함을 알 수 있다.

상위공간위계에서는 공간구조의 개편을 통하여 도시활동으로 인한 에너지 소비저감을 모색하고, 중위공간위계에서는 토지이용형태와 교통수단의 전환, 그린네트워크 및 바람길 도입 등을 통하여 에너지 소비저감과 탄소흡수증대를 도모하며, 하위위계에서는 보행로, 생태면적률, 건축물에 신·재생에너지의 도입 등을 모색해야 한다.



[그림 6] 공간계획과 에너지계획의 관계상관도

#### 4. 에너지 절약도시의 공간위계

저탄소 에너지 절약형 도시개념을 도시개발사업에 구현하기 위해서는 사업지구가 속한 공간을 대상으로 공간위계에 따라 차별적으로 계획요소를 도입해야 한다. 공간위계는 도시 전체 또는 사업지구 주변, 사업지구, 사업지구 내 개별 단지, 단지에 속한 건축물로 구분할

수 있다.<sup>3)</sup>

도시전체 또는 사업지구 주변은 거시적 계획요소(공간구조, 토지이용패턴, 교통체계, 도시기반시설 등)를 중심으로 사업지구의 에너지 절약적인 계획을 수립하는 중요한 전제 조건이 된다. 특히, 도로·대중교통축, 자전거·보행축, 녹지, 비오톱, 생태축 등 축 또는 면적인 계획요소는 사업지구의 계획요소와 긴밀하게 연계된다.

사업지구의 에너지 절약적 개발계획에서는 사업지구의 에너지 절약 및 탄소배출 저감 효과를 제고하기 위하여 계획요소에 대한 종합적인 저감방안을 마련하며, 사업지구 외부의 축 또는 면적인 계획요소를 사업지구 내부의 계획요소와 연계하여 계획을 수립한다.

사업지구 내 개별 단지의 실시계획에서는 에너지 절약을 목적으로 사업지구의 종합적 개발계획에 따라 단지별로 부여된 용도, 밀도, 건물배치 등 개발조건과 부합하도록 계획을 수립한다. 또한 축의 계획요소에 대한 단지간의 연계성을 확보하도록 단지설계를 계획한다.

단지에 속한 건축물에 대한 건축계획에서는 단지별 실시계획에서 주어진 건물배치에 부합하도록 계획하되 건물별 에너지 절약 및 신·재생에너지 활용효과를 극대화 할 수 있도록 설계한다. 또한 단지별로 부여된 생태축과 보행동선축에 적합한 건축계획을 수립할 필요가 있다.

에너지 절약적인 도시계획은 해당 위계에서의 적합정도와 적용효과를 고려하여 계획요소를 선정하고, 계획요소별로 상위 또는 하위 공간위계에서의 정합성을 고려해야 한다.

환경부(2008)의 도시환경개선사업 환경성 진단 및 평가지표 연구<sup>4)</sup>의 사례를 살펴보면, 계획요소는 공간위계별로 구별될 뿐 아니라 동일한 계획요소에 대해서도 공간위계에 따라 차별적으로 적용됨을 알 수 있다.

따라서, 대부분 계획요소는 여러 공간위계에 동일하게 적용하나, 계획적 상세함(degree of detail)에 따라 차별적으로 적용해야 하며, 공간위계 간에도 체계적으로 긴밀하게 연계함으로써 공간위계별 효과뿐 아니라 전체적인 적용효과를 제고하도록 해야 한다.

## 5. 공간계획과 에너지계획의 통합모델

공간계획과 에너지계획은 통합모델은 저탄소 에너지 절약형 도시계획요소를 계획위

3) 전문가 설문조사에 따르면, 에너지 절약계획을 수립하기 위한 공간위계로서 사업지구)단지·녹지·시및사업지구주변) 건축물 순으로 중요하다고 응답하였음.

4) 도시정비사업의 환경성 진단 및 평가를 위한 지표의 선정 및 적용방안을 모색한 환경부(2008)의 연구결과는 에너지 절약도시의 계획요소의 적용방안을 살피는 본 과제와는 차이가 있으나, 친환경도시의 계획요소가 대부분 에너지 절약도시의 계획요소와 유사하므로 공간위계별 환경성 진단 및 평가지표를 본 연구에서도 참고하였음.



계별, 공간위계별, 계획목표별로 차별화하여 적용해야 함을 의미한다.

첫째, 계획위계에 따라 계획요소를 적용하는 형태와 수준이 달라야 한다. 에너지 절약적인 도시관리전략은 계획위계별로 『국토계획법』 상의 광역도시계획, 도시기본계획, 도시관리계획(지구단위계획 등), 건축계획으로 구분할 수 있다. 본 연구에서는 도시계획 수립시 필요한 저탄소 에너지 절약적인 계획수립기준을 작성하는데 초점을 두고자 한다. <표 2>은 『국토계획법』 상의 도시기본계획, 도시관리계획, 지구단위계획에서 제시하고 있는 계획요소와 선행연구에서 발굴한 계획요소를 토대로 전문가 설문조사를 거쳐 선별한 저탄소 에너지 절약적인 도시계획요소를 비교한 것이다.

둘째, 계획요소는 앞서 검토한 에너지 절약도시의 공간위계에 따라 거시적인 요소와 미시적인 요소를 구분하여 적용하여야 한다.

<표 2> 기존 도시계획의 계획요소와의 비교

구분	계획요소
도시기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>공간구조 설정, 생활권 설정, 인구배분계획, 토지이용계획, 기반시설(교통계획, 물류계획, 정보·통신계획)계획, 도심 및 주변환경계획, 환경친화개발유도계획, 대기환경 및 수환경 보전계획, 상·하수도계획, 에너지계획, 경관계획, 공원·녹지계획(공원계획, 시설녹지계획, 유원지계획), 방재 및 안전계획, 경제·산업·사회·문화의 개발 및 진흥계획</li> </ul>
도시관리계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>용도지역·용도지구·용도구역, 교통시설계획, 공간시설계획, 유통·공급시설계획, 공공·문화체육시설계획, 보건위생시설계획, 환경기초시설계획, 도시개발계획, 경관 및 안전계획, 환경성 검토, 교통성 검토, 가로망계획</li> </ul>
지구단위계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>용도지역·용도지구, 기반시설, 교통처리, 가구 및 획지, 건축물의 용도, 건폐율·용적률·높이 등 건축물의 규모, 공동개발 및 맞벽건축, 건축물의 배치와 건축선, 건축물의 형태와 색채, 경관, 환경관리</li> </ul>

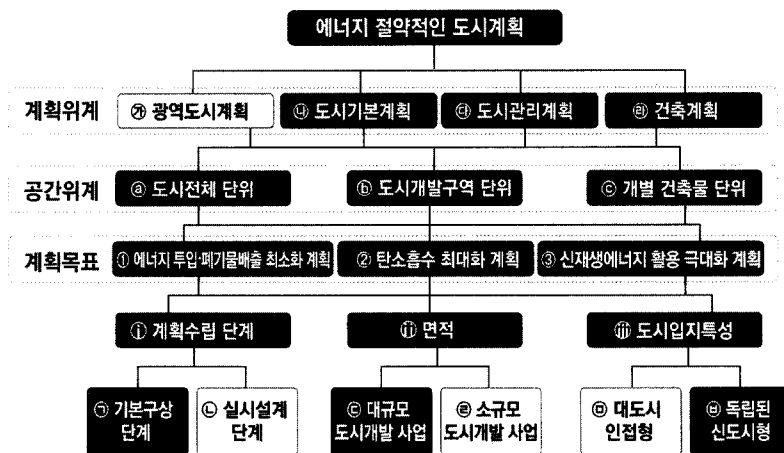


저탄소 에너지 절약형 도시 계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>집약적인 토지이용밀도, 보행통학권의 적정성, 근린생활권 도보권 적정성, 대중교통지향형 개발(TOD), 신교통수단, 자전거 도로 및 전용주차장, 친환경적인 보행자도로, 교통정온화기법, 고단열 및 고기밀 자재, 자연채광 및 자연환기, 음식물쓰레기 퇴비화, 중수활용, 우수집수시설</li> <li>그린네트워크, 시설녹지·완충녹지·경관녹지, 보행녹도, 입체녹화(자봉녹화, 벽면녹화), 생태연못 조성, 바람길 조성, 생태이동통로, 생태면적률, 투수성 포장, 친수하천 조성</li> <li>태양열이용, 태양광 발전, 지열에너지, 풍력에너지, 집단에너지사업(열병합발전)</li> </ul>
-------------------------	---

마지막으로 하위단계에서 저탄소 에너지 절약적인 도시개발 계획요소를 적용할 때는 계획수립단계, 면적 및 규모, 도시입지특성 등에 따라 차별화하여 적용해야 한다.

계획단계를 '기본구상 및 개발계획' 과 '실시계획 및 설계' 단계로 구분할 경우, 전자는 거시적 공간위계에 맞는 계획요소를 적용해야 하고, 후자의 경우에는 미시적인 공간위계에 맞는 계획요소를 적용해야 한다. 도시개발의 면적 및 규모에 따라서는 '신도시 규모' 와 '신도시 미만의 규모' 로 구분하여 계획요소를 적용할 수 있다.

이 경우 공간위계에 따른 계획요소에 대한 차이는 없지만, 대중교통지향형 개발·신교통수단·중수활용·집단에너지 등 대규모 도시개발의 경우에 적용이 가능한 계획요소는 규모가 작은 도시개발에는 적용할 수가 없다. 도시의 입지특성에 따라 '대도시 인접형' 과 '독립된 택지개발형' 으로 구분하여 계획요소를 적용할 수도 있다. 이 경우에도 공간위계에 따른 계획요소에 대한 차이는 없는 것으로 보이지만, 도시의 축 개념의 계획요소는 인접 대도시와의 연계를 고려해야 하고 생태축 형태의 계획요소에 대해서는 인접 생태축과의 연계를 고려해야 한다.



[그림 7] 저탄소 에너지 절약형 도시계획요소의 마인드맵

본 연구는 계획요소의 적용 효율성을 제고하기 위하여 저탄소 에너지 절약형 도시의 세부목표에 부합하도록 계획요소를 선정하였다. 우선, 에너지 투입·폐기물 배출의 최소화를 위해 토지이용·교통체계, 건축, 자원재활용 관련 계획요소를 선정하였고, 탄소흡수 최대화를 위해서는 공원 및 녹지, 수순환 체계 관련 계획요소를 구상하였다. 마지막으로 신·재생에너지 활용 극대화를 위해 신·재생에너지 관련 계획요소를 선별하였다.

계획목표별 계획요소에 대하여 해당 공간위계(직접적 관련) 뿐 아니라 상·하위 공간위계에 대한 관계성(위계적 관련)을 명시함으로써 계획위계간에 정합성<sup>5)</sup>을 도모하도록 한다.

직접적 관련성은 토지이용이 사업지구와 단지에 해당하고 건축자재는 건축물에 해당하듯이 사실관계를 확인하는 것이다. 위계적인 관련성은 해당 계획요소가 직접적으로 관련된 위계에서 뿐 아니라 상, 하위 위계에서 조치를 취해야만 효과를 볼 수 있음을 보이기 위한 것이다. 예를 들어 집약적 토지이용을 위해서는 공동주택으로 건설(건축물과 관련)되어야 하고 도시차원에서 중심성(도시와 관련)이 확보되어야 한다. 따라서 직접적으로 관련된 위계는 사업지구와 단지이지만 도시와 건축물도 위계적으로 관련이 된다고 보는 것이다. 이 부분이 본 연구에서 제시하는 통합모형의 핵심이라고 할 수 있다.

〈표 3〉 계획요소 적용방식 유형과 공간위계

구 분	세부적 유형	공간위계			
		도시	사업지구	단지	건축물
계획단계	기본구상 및 개발계획 단계	△	○	△	
	실시계획 및 설계 단계		△	○	△
면적·규모	신도시 규모(330만㎡ 이상)	△	○	○	○
	신도시 미만 규모(330만㎡ 미만)	△	○	○	○
도시입지특성	대도시 인접형	△	○	○	○
	독립된 택지개발형	△	○	○	○

주: ○: 직접적 관련, △: 위계적 관련

## 1) 계획목표 1: 에너지 투입·폐기물 배출의 최소화를 위한 계획요소

에너지 투입·폐기물 배출을 최소화하기 위해서는 교통발생을 최소화하는 공간구조 및 토지이용패턴을 구축하고, 에너지 절약적인 건축계획 및 기법을 도입하며 쓰레기와 우수·하수 등 자원의 재활용체계를 구축해야 한다. 이 중 토지이용 및 교통 관련 계획요소는 거시적 공간위계의 공간계획을 통해 구현이 가능하다.

사업지구의 공간계획은 사업지구 주변의 토지이용, 통학권, 근린생활권, 대중교통역세권 등과 조화가 필요하며, 사업지구가 기성시가지와 인접한 경우에는 각별히 고려해야 한다.

5) 도시기본계획 및 도시관리계획과 개발사업의 개발계획, 개발계획과 실시계획, 실시계획과 지구단위계획, 지구단위계획과 건축계획 등 계획간 조화를 통하여 계획위계별 계획요소간의 정합성을 도모하는 것을 의미함.

특히, 대중교통 지향형 개발을 위하여 대중교통의 이용률을 높일 수 있도록 인구 및 수송규모, 건설비 등을 고려하여 환승센터와 연계할 수 있는 효율적인 교통시스템(버스, BRT, 모노레일 등)을 구축하고 대중교통 수단에 대한 우선권을 부여하며, 보조 교통수단으로 대중교통 이용에 대한 접근성을 확보해야 한다. 외부와의 대중교통체계를 구축하고, 대중교통시설을 중심으로 주거·상업·업무 기능이 혼합된 고밀도 토지 이용계획을 수립하는 것이 관건이다.

에너지 투입 최소화를 위해 건축부문에서는 고단열 및 고기밀자재 사용을 통해 에너지 손실을 최소화하고 자연채광 및 자연환기가 되도록 건축물의 평면과 입면계획, 배치계획을 유도하는 방안이 제시되었다. 이 계획요소는 미시적 공간위계의 건축계획을 통해서 구현이 가능하다. 특히, 건축물의 자연채광과 자연환기를 위해서는 건축계획 뿐 아니라 단지설계에 의해 자연채광과 자연환기에 유리하도록 건축물을 배치하는 것이 필요하다.

효율적인 자원의 순환을 위해서는 기존의 폐자원을 활용할 뿐 아니라 자연자원의 순환체계 구축도 필요하다. 중수 및 우수를 활용하여 주택, 공공시설, 상업시설에 조경용수, 화장실 용수, 살수 용수 등으로 사용이 가능하고, 중수 및 우수 활용을 위한 시설 설치를 통해 용수를 생산할 때 필요한 에너지를 저감할 수 있다. 사업지구에서 음식쓰레기와 중수·우수의 재활용 시스템은 건축물과 단지를 대상으로 설치되지만, 원만한 운영 및 관리를 위해서는 사업지구와 단지 간에 연계시스템을 구축하여야 한다.

〈표 4〉 에너지 투입·폐기물 배출의 최소화를 위한 계획요소

대분류	계획요소	공간위계			
		도시	사업지구	단지	건축물
토지이용 및 교통	집약적인 토지이용밀도	△	○	○	△
	보행통학권의 적정성	△	○	△	
	근린생활권 도보권 적정성	△	○	○	△
	대중교통지향형 개발	△	○	○	△
	신교통수단(모노레일, 노면전차 등)	○	○	○	△
	자전거 도로, 전용주차장	△	○	○	△
	친환경적인 보행자 도로	△	○	○	△
	교통정온화기법		△	○	△
건축	고단열, 고기밀 자재				○
	자연채광 및 자연환기			○	○
자원 재활용	음식쓰레기 퇴비화		△	○	△
	중수활용		○	○	○
	우수집수시설		○	○	○

주: ○: 직접적 관련, △: 위계적 관련

## 2) 계획목표 2: 탄소흡수의 최대화를 위한 계획요소

탄소흡수를 최대화하는 계획의 목적은 탄소를 흡수하는 생태계 면적을 가능한 넓히고 다양한 토지이용에 따라 공원과 녹지를 체계적으로 조성하며, 수순환체계를 적극적으로 도입하는 것이다.

탄소흡수를 최대화하는 계획기법은 2가지 부문(공원 및 녹지, 수순환체계)으로 세분화한다. 공원 및 녹지부문에서는 시설녹지·완충녹지·경관녹지, 생태면적률, 그린네트워크 및 보행녹도, 입체녹화, 생태연못, 바람길, 생태이동통로 등 7가지의 세부사항에 관해서 과제를 도출하였고, 수순환체계부문에서는 투수성 포장과 친수하천을 선정하였다.

〈표 5〉 탄소흡수의 최대화를 위한 계획요소

대분류	계획요소	공간위계			
		도시	사업지구	단지	건축물
공원 및 녹지	그린네트워크(그린웨이)	△	○	△	
	시설녹지, 완충녹지, 경관녹지		△	○	△
	보행녹도	△	○	△	
	입체녹화(지붕녹화, 벽면녹화)			△	○
	생태연못 조성		△	○	△
	바람길 조성	△	○	△	
	생태이동통로	△	○	△	
	생태면적을			△	○
수순환체계	투수성 포장			○	
	친수하천 조성		△	○	△

주: ○: 직접적 관련, △: 위계적 관련

탄소흡수를 최대화하기 위해서는 탄소를 흡수하는 생태계의 면적을 가능한 최대화해야 하는데, 다양한 토지이용방안을 강구하여 공원과 녹지를 체계적으로 조성하고, 수순환체계를 적극적으로 도입하는 것이 바람직하다.

토지이용의 유형에 따라 다양한 형태로 도입할 수 있는 그린네트워크, 녹지대, 보행녹도, 바람길, 생태이동통로, 친수하천 등은 축의 형태를 지니므로 사업지구의 주변에 존재하는 기존 생태계와 연계하고 사업지구 내부에서도 유기적으로 연결될 수 있도록 한다.

입체녹화, 생태연못, 생태면적율 등의 계획요소는 단지 및 건축물과 관련하여 점적인 특성을 지니지만 생태축과 연계시킬 경우, 생태네트워크를 조성하게 되어 생태적인 기능이나 탄소흡수능력을 제고시킬 수 있다.

점적·면적·선적인 형태의 생태 계획요소가 유기적으로 연계되어 제한적인 토지면적에서도 생태적 기능을 최대화하고, 이를 통하여 탄소흡수 능력을 최대화 하도록 한다.

### 3) 계획목표 3: 신·재생에너지의 활용의 극대화를 위한 계획요소

신·재생에너지의 활용의 극대화를 위해서는 태양열·태양광, 지열, 풍력, 집단에너지 등 대안 에너지의 공급 및 이용체계를 구축하는 것이 필요하다.

신·재생에너지의 활용은 주로 건축물과 관련되어 점적인 특성을 지니지만, 단지 차원으로 규모를 확대하여 신·재생에너지로 특화된 단지를 조성할 수 있다. 이 경우 신·재생에너지의 대체효과가 크고, 운영 및 관리에도 유리하다.

태양열과 태양광을 이용하는 경우, 태양에너지의 활용을 위한 건축물 설계뿐 아니라 단지 내 모든 건축물에 고르게 채광이 가능하도록 건물의 높이와 배치에 대한 고려가 필요하다. 다만, 지열 및 풍력에너지, 집단에너지 등은 활용 여건이 갖추어진 사업지구에서만 도입이 가능하다.

〈표 6〉 신·재생에너지의 활용의 극대화를 위한 계획요소

대분류	계획요소		공간위계			
			도시	사업지구	단지	건축물
에너지	태양열 이용	액티브 솔라시스템		△	○	○
		패시브 솔라시스템		△	○	○
	태양광 발전			△	○	○
	지열에너지		△	○	△	
	풍력에너지		○	○	△	
	집단에너지사업(열병합발전)		△	○	△	

주: ○: 직접적 관련, △: 위계적 관련

신·재생에너지의 활용을 극대화하기 위해서는 도시개발계획을 수립할 때, 신·재생에너지 도입이 가능한 입지 등에 대한 분석을 통해 토지이용계획에 유형별 입지기준을 제시해야 한다. 신·재생에너지 시설의 도입을 위하여 최적의 입지를 검토하고 주변 지역의 주민생활에 피해가 가지 않은 범위 내에서 신·재생에너지 도입계획을 수립해야 한다.

따라서, 신·재생에너지 등 대체에너지의 공급시설계획을 수립할 때에는 전체 에너

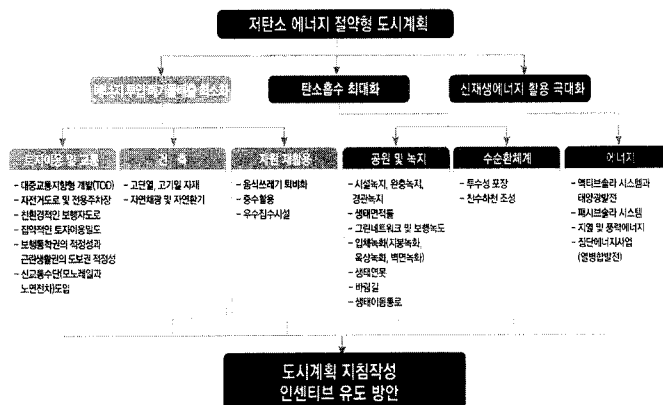
지공급량 중 신·재생에너지가 차지할 비중을 반영하여 계획을 수립할 필요도 있다. 특히, 공공시설, 공동편의시설 및 기타 입지우수지역 등에 대해서는 태양력, 지열, 풍력, 집단에너지 등 신·재생에너지의 도입을 활성화 할 수 있도록 유도해야 한다.

## IV. 저탄소 에너지 절약형 도시계획 적용 방안

### 1. 저탄소 에너지 절약형 도시계획의 방향

저탄소 에너지 절약적인 도시계획은 에너지를 절감하고 신·재생에너지 도입 등 지속적인 에너지 저감을 할 수 있도록 유도함으로써 에너지 절감 도시조성에 기여함을 목적으로 한다. 이는 기후변화에 대응할 수 있는 에너지 절약적 도시개발 및 종합적인 공간계획 수립을 유도할 수 있으며, ‘에너지 투입·폐기물 배출을 최소화 하는 계획요소’, ‘탄소흡수를 최대화하는 계획요소’, ‘신·재생에너지를 극대화하는 계획요소’ 등 3개 부문과 토지이용과 교통, 건축, 자원재활용, 공원 및 녹지, 수순환 체계, 에너지 등 각 6개의 세부사항에 대한 지침을 제시하는데 의의가 있다.

따라서 본 연구에서는 저탄소 에너지 절약적인 도시계획 수립을 위한 정책과제와 추진전략을 도출하기 위해 ‘에너지 투입·폐기물 배출을 최소화 하는 계획요소’, ‘탄소흡수를 최대화하는 계획요소’, ‘신·재생에너지를 극대화하는 계획요소’ 등 3개 부문에서 에너지 저감을 위한 계획요소에 대한 세부적인 사항과 이를 도시계획에 반영하기 위한 방안을 ‘저탄소 에너지 절약적인 도시계획’으로 한다.



[그림 8] 저탄소 에너지 절약적인 도시계획의 체계

## 1) 에너지 투입·폐기물 배출 최소화를 위한 계획기준

에너지 투입·폐기물 배출 최소화를 위한 계획의 목적은 교통발생을 최소화하는 공간구조 및 토지이용패턴을 구축하고 에너지 절약적 건축계획 및 기법을 도입하며, 쓰레기와 우수·하수 등 자원의 재활용 체계를 구축하는 것이다.

에너지 투입·폐기물 배출을 최소화하기 위한 계획기법은 앞서 검토한 바와 같이 크게 3가지 부문(토지이용 및 교통, 건축, 자원 재활용)으로 세분화한다.

첫 째, 토지이용 및 교통부문에서는 에너지 집약적인 토지이용밀도, 보행통학권의 적정성, 근린생활권 도보의 적정성, 대중교통지향형 개발, 신교통수단의 도입(모노레일, 노면전차), 자전거 도로 및 전용주차장의 설치, 친환경적 보행자도로의 계획, 교통정온화기법 등 8가지의 세부사항에 관해서 과제를 도출하였다.

이러한 저탄소 에너지 절약적인 계획요소를 실제 도시개발단계에서 지구단위계획 제어요소로서 어느 수준까지 적용할지에 대하여 전문가 조사를 실시하였다. 전문가들은 에너지 투입·폐기물 배출 최소화 부문에서 ‘대중교통지향형 개발’, ‘친환경적인 보행로 조성’, ‘고단열·고기밀 자재’에 대하여는 계획의 의무기준으로 반영하기를 원하였고, 나머지 ‘집약적인 토지이용밀도’, ‘자전거도로’, ‘자연채광 및 자연환기’, ‘우수집수 시설’ 등의 계획요소는 권장기준으로 해야 한다는 의견이 다수였다. 그럼에도 불구하고 고단열·고기밀 자재는 건축재료 성능의 발전속도가 빨라 재료를 지정하기보다는 성능적 기준을 마련하여 건축심의시에 지침으로 제시하여 평가하도록 하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다.

〈표 7〉토지이용 및 교통부문 계획요소의 도시계획 반영형태

(단위: 빈도수, (%))

대분류	중분류	의무기준	권장기준	미반영	계
토지이용 및 교통	대중교통지향형 개발(TOD)	66 (48.2)	63 (45.0)	8 (5.8)	137 (100)
	자전거 도로, 전용주차장	94 (68.6)	38 (27.7)	5 (3.6)	137 (100)
	친환경적인 보행자 도로	79 (57.7)	50 (36.5)	8 (5.8)	137 (100)
	집약적인 토지이용밀도	47 (34.3)	76 (55.5)	14 (10.2)	137 (100)
	보행통학권의 적정성	48 (35.0)	79 (57.7)	10 (7.3)	137 (100)
	근린생활권 도보권 적정성	53 (38.7)	73 (53.3)	11 (8.0)	137 (100)
	신교통수단(모노레일, 노면전차 등)	17 (12.4)	82 (59.9)	38 (27.7)	137 (100)



이 중에서 대중교통 지향형 개발의 계획개념은 토지이용계획과의 상관관계를 고려하여 기존의 교통 결절점과 연계된 대중교통중심의 교통체계를 구축함으로써 불필요한 자가용의 사용등 개별 교통량 발생을 최소화하고 전체적인 이산화탄소 등 온실가스 배출을 줄일 수 있도록 계획하는 것을 말한다.

대표적인 국내 적용사례로는 인천 검단지구와 행정중심복합도시를 들 수 있고, 외국사례는 마스다르(Masdar)가 대표적이다. 인천 검단지구는 에너지 저감도시 조성을 위하여 지하철역을 중심으로 10분내 대중교통센터를 설치할 계획이고, 행정중심복합도시의 경우에는 대중교통수단 분담률 70% 달성계획을 가지고 건설 중이다. 아랍에미리트의 수도인 아부다비 인근 사막에 위치한 마스다르(Masdar)는 대중교통 주변의 고밀개발을 지향함으로써 호텔, 대학, 컨벤션 센터 등이 대중교통 주변에 밀집하여 접근성을 제고하였으며, 외곽부에는 저밀 주거단지를 배치하고 있다.

이 항목의 적용대상은 기성시가지 뿐만 아니라 신도시 및 신시가지를 계획할 때 매우 적용가능성이 높은 계획개념이다. 이를 위해서는 에너지 투입·폐기물 배출을 최소화하는 에너지 절약적 공간구조로 변화시켜야 하고, 거시적인 관점에서 토지이용 및 교통체계의 통합적 구축을 통해 대중교통 위주의 대 시민 이용을 활성화하고 대중교통과 보행로 및 자전거 도로가 연계된 대중교통 체계를 구축해야 한다. 대중교통체계는 기존 시가지와 연계된 지선버스, 마을버스를 체계적으로 연계될 수 있도록 구축해야 한다.

둘째, 에너지 투입 최소화를 위해 건축부문에서는 고단열 및 고기밀자재 사용을 통해 에너지 손실을 최소화하고 자연채광 및 자연환기가 되도록 건축물의 평면과 입면 계획, 배치계획을 유도하는 방안이 제시되었다. 전문가들은 고단열 및 고기밀자재의 사용은 권장보다는 의무기준으로 설정하여 에너지 효율적인 건축물의 건설을 원하고 있었고, 자연채광 및 자연환기는 의무로 하기보다는 권장기준으로 하는 것이 바람직하다고 응답하였다.

이 중에서 고단열, 고기밀 자재의 계획개념은 기존 건물의 에너지 손실이 가장 많은 천정, 바닥, 벽개구부 등의 단열 및 기밀성을 향상시켜 에너지 사용량을 줄이는 방안이라고 할 수 있다. 이는 미시적 공간위계인 건축계획을 통하여 구현이 가능한데, 이를 위해 단열 및 기밀성을 향상하고 단열재의 성능을 개선함으로써 건물의 에너지 효율을 증가시키고 에너지 저감형 건축이 가능하도록 해야 한다.

〈표 8〉 건축부문 계획요소의 도시계획 반영형태

(단위: 빈도수, (%))

대분류	중분류	의무기준	권장기준	미반영	계
건축	고단열, 고기밀 자재	65 (47.4)	63 (46.0)	8 (5.8)	137 (100)
	자연채광 및 자연환기	55 (40.1)	78 (56.9)	3 (2.2)	137 (100)

〈표 9〉 토지이용 및 교통부문 도시계획 계획요소별 정책과제

구분	계획개념	적용대상	적용방법	적용내용
대중교통 지향형 개발 (TOD)	• 기존 교통 결절점과 연계된 대중교통 중심의 교통 체계 구축	• 기성시가가지+신도시(신시가가지) 전체	• 택지개발을 위한 지침이나 도시개발사업 계획지침	• 효율적 BRT 시스템 구축 • 기능혼합형 고밀도 토지이용 계획 • 대중교통수단에 대한 우선권 부여
자전거 도로 및 전용주차장	• 자전거 도로 가로망 체계 구성	• 신시가가지 조성(택지개발사업, 도시개발사업)	• 기본구상차원, 개발계획차원, 지구단위계획차원 등으로 차별화	• 보차분리 • 자전거전용 보관소 설치
친환경적인 보행자도로	• 걷고 싶은 거리 조성	• 신시가가지 조성(택지개발사업, 도시개발사업)	• 기본구상차원, 개발계획차원에서 차별화	• 대중교통시설 및 주요시설과의 연계성 확보 • 일정폭원 유지 • 기능적이고 안전한 보행공간 조성
집약적인 토지 이용밀도	• 용도간 상호 관계를 고려한 합리적 토지 이용계획	• 신도시(신시가가지) 중 상업 및 대중교통 중심지	• 기본구상차원, 지구단위계획차원에서 차별화	• 적정 밀도계획 수립 • 주변 토지이용과 연계 • 고밀·복합토지이용 조성
보행통학권의 적정성과 근린생활권의 도보권 적정성	• 생활편익시설 및 공공시설에 대한 접근성 개선	• 신도시(신시가가지) 전체	• 기본구상차원, 개발계획차원에서 차별화	• 고밀·복합토지이용체계 구축 • 보행전용도로, 보행자전용 지구 조성
신교통수단 (모노레일과 노면전차) 도입	• 전기에너지를 이용한 모노레일이나 노면전차 이용	• 신도시급 이상	• 330만㎡이상 도시계획시 기본구상과 개발계획차원	• 하이브리드 자동차 도입, BRT 및 경전철 도입, 모노레일, 노면전차 등 신교통수단 도입

이에 대한 적용대상은 지역에 상관없이 모든 건축물이 대상이 되어야 하고, 건축재료 및 창호의 단열성을 평가할 수 있는 지표를 설정하여 권장치를 제공하도록 한다.

특히, 고단열, 고기밀 자재의 적용방법은 앞서 전문가의 조사에서 의무기준으로 제시하도록 분석되었지만, 건축재료 성능의 발전속도가 빨라 재료를 지정하기보다는 성능적인 기준을 마련하여 건축심의시에 지침으로 제시하고 평가하도록 하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다.

에너지 효율성(Energy Efficient)을 제고하는 건축기법 관련사례로는 영국 런던 남서부 서튼(Sutton)에 위치한 BedZED(BEDdington Zero Energy Development)를 들 수 있다. 이 마을은 건축가 Bill Dunster의 제3세대 디자인 개념 아래 설계에만 3년을 매달린 영국 최초의 탄소제로 주거단지이다. 주거단지 내 가정집은 천장이 막히지 않는 3층 구조의 로프트스타일(오피스텔과 비슷한 개념)로 별도의 난방시설이 없는 것이 특징이다. 미세한 바람을 이용할 수 있도록 특수 제작한 굴뚝을 설치하고, 실내 환기와 건물내부온도를 조절하며 건물 외벽에 300mm 슈퍼단열재를 사용하여 열손실을 최소화하고 있다. 이와 함께 모든 주거용 공간은 남향배치하고, 3중 유리를 설치하여 태양에너지 이용을 극대화하고 있다.

셋째, 에너지 절약을 위해서는 생산된 에너지를 절약하는 것도 중요하지만 기존에 사용되고 남은 자원의 활용도 매우 중요하다. 우리나라는 폐기물(생활폐기물 및 사업장폐기물)을 매립, 소각, 재활용 등의 방법을 통해 처리하고 있으나, 꾸준히 재활용 비율이 높아지고 있다. 이러한 폐자원을 효율적으로 활용하는 방법은 음식물을 퇴비화하거나 가연폐기물의 고형연료와 유기성폐기물의 바이오가스를 활용하여 에너지화하는 방법이 있다.

또한, 효율적인 자원의 순환을 위해서는 기존의 폐자원을 활용할 뿐 아니라 자연자원의 순환체계 구축도 필요하다.

〈표10〉 건축부문 도시계획 계획요소별 정책과제

구분	계획개념	적용대상	적용방법	적용내용
고단열, 고기밀 자재	•천정, 바닥, 벽 개구부 등의 단열 및 기밀성 향상	•모든 건축물 대상	•성능적 기준을 마련, 건축심의시 지침으로 제시	•고단열 벽체 및 고기밀 창호 사용 권장
자연채광 및 자연환기	•자연광 활용하여 조명부하 저감, 자연환기로 공조시설 부하 감소	•모든 건축물 대상	•건축심의시 지침으로 제시	•주과이용시스템 활용 •유리벽돌, 아트리움 설치 권장 •풍압별 유입, 유출구 차별화 •건물입지에 의한 풍향·풍속 고려

〈표11〉 자원재활용부문 도시계획 계획요소별 정책과제

구분	계획개념	적용대상	적용방법	적용내용
음식쓰레기 퇴비화	•음식물을 퇴비화, 열량자원으로 활용하여 에너지화 유도	•도시내 모든 지역에서 가능	•자원재활용시설을 도시계획시설화하여 개발계획차원에서 제시	•음식물 자원화시설 권장 •음식물쓰레기 전용수거용기 설치
중수활용	•상수도 하수도 이외에 또 하나의 생활용도에 필요한 수도	•신도시 (신시가지) 전체	•건축심의시 지침으로 제시	•단독주택, 공동주택, 상업시설, 공공시설별 차별화된 중수활용시스템 구축
우수집수 시설	•우수 활용 위한 시설 설치 통해 용수 생산에 필요한 에너지 저감	•신시가지 차원 •개별 건축 건축물 차원	•신시가지 조성시 지구단위계획 차원에서 권장	•빗물이용시설 설치 •빗물을 생태연못 및 저류지에 공급토록 연계구조 계획 •공공시설은 우수저장시설 설치를 권장

중수 및 우수를 활용하여 주택, 공공시설, 상업시설에 조경용수, 화장실 용수, 살수 용수 등으로 사용이 가능하고, 중수 및 우수 활용을 위한 시설 설치를 통해 용수를 생산할 때 필요한 에너지를 저감할 수 있다. 자원재활용 부문의 전문가조사에서는 음식물쓰레기 퇴비화, 중수활용, 우수집수시설 등의 계획요소 모두를 권장기준으로 설정하는 것이 바람직하다고 분석되었다.

〈표 12〉 자원재활용부문 계획요소의 도시계획 반영형태

(단위: 빈도수, %)

대분류	중분류	의무기준	권장기준	미반영	계
자원 재활용	음식쓰레기 퇴비화	43 (31.4)	78 (56.9)	15 (10.9)	137 (100)
	중수활용	48 (35.0)	82 (59.9)	6 (4.4)	137 (100)
	우수집수시설	63 (46.0)	66 (48.2)	7 (5.1)	137 (100)

이 중에서 우수집수시설은 자원의 효율적인 순환 관점에서 우수를 활용하여 주택, 공공시설, 상업시설에 조경용수, 화장실 용수, 살수 용수 등으로 사용을 하기 위한 시

설이다.

이것은 우수 활용을 위한 시설 설치를 통해 용수를 생산할 때 필요한 에너지를 저감하는 계획개념이다.

관련사례로 영국 런던 남서부 서튼(Sutton)에 위치한 베드제드(BedZED)의 에너지계획 특징은 절수(Water Efficient) 및 재활용성 증진(Low-impact Materials)이라고 할 수 있다. 화장실에서 사용하는 물은 지하탱크에 저장해 둔 빗물을 이용하고, 세탁과 샤워에 사용되는 물은 정화장치(바이오리액터)를 통해 미생물을 제거하는 방식으로 빗물을 이용하고 있다. 이를 통해 전기와 물을 동시에 아껴 일반주택에 비해 60%의 에너지를 절약하고 있다.

우수의 적용대상(지역)은 건축물이 신축되는 모든 지역이 대상이 될 수 있다. 신도시 및 신시가지 차원에서는 사업지구의 우수분리 및 집수체계 조성계획을 기반으로 단지별 우수집수체계, 우수활용체계, 중수활용체계 등을 구축하고 사업지구의 우수분리체계와 연속성을 마련하도록 한다. 개별 건축물 차원에서는 우수분리 및 집수체계를 조성하고, 건축물 외부의 우수집수체계와 연속성을 갖도록 하며, 우수분리체계를 통하여 우수활용을 도모하도록 한다. 특히, 이와 같은 내용은 신시가지를 조성할 때 지구단위단위계획 차원에서 개별 건축물 에너지 저감계획으로 권장하도록 한다.

## 2) 탄소흡수를 최대화하는 계획요소별 계획기준

탄소흡수를 최대화하는 계획의 목적은 탄소를 흡수하는 생태계 면적을 가능한 넓히고 다양한 토지이용에 따라 공원과 녹지를 체계적으로 조성하며, 수순환체계를 적극적으로 도입하는 것이다. 탄소흡수를 최대화하는 계획기법은 2가지 부문(공원 및 녹지, 수순환체계)으로 세분화한다.

첫째, 탄소흡수를 최대화하기 위한 계획요소 중에서 공원 및 녹지부문은 ‘시설녹지, 완충녹지, 경관녹지’의 수립과 ‘생태면적률’을 적용하여 도시조성의 의무적인 사항으로 해야 한다는 의견이 많았으며, 그린네트워크와 보행녹도, 입체녹화, 생태연못의 조성, 바람길 조성, 생태이동통로는 지역적인 특성에 맞는 권장사항으로 제시되었다. 다만, 생태이동통로는 전문가 조사에서 권장사항으로 다루는 것이 적절하다는 평가가 많았으나, 생태이동통로가 필요한 지역에서는 가급적 의무사항으로 규제하는 것이 바람직하다는 의견도 제시되었다.

〈표 13〉 공원 및 녹지부문 계획요소의 도시계획 반영형태

(단위: 빈도수, (%))

대분류	중분류	의무기준	권장기준	미반영	계
공원 및 녹지 부문	그린네트워크(그린웨이)	59 (43.1)	70 (51.1)	8 (5.8)	137 (100)
	시설녹지, 완충녹지, 경관녹지	89 (65.0)	43 (31.4)	5 (3.6)	137 (100)
	보행녹도	62 (45.3)	68 (49.6)	7 (5.1)	137 (100)
	입체녹화(지붕녹화, 벽면녹화)	30 (21.9)	91 (66.4)	15 (10.9)	137 (100)
	생태연못 조성	21 (15.3)	99 (72.3)	17 (12.4)	137 (100)
	바람길 조성	48 (35.0)	75 (54.7)	14 (10.2)	137 (100)
	생태이동통로	39 (28.5)	80 (58.4)	18 (13.1)	137 (100)
	생태면적률	72 (52.6)	59 (43.1)	6 (4.4)	137 (100)

이 중에서 입체녹화(지붕녹화, 옥상녹화, 벽면녹화)는 건물의 외벽 및 지붕녹화를 통해 녹지공간을 확보하고 열섬현상을 완화하며 에너지 저감의 효과가 있는 계획개념으로서 기성시가지 및 신시가지 모두 적용이 가능하다.

입체녹화는 독일을 포함한 유럽에서는 이미 오래전부터 경관적인 조경기법으로 보급되어 왔다. 최근 일본과 미국에서는 도시 열섬화 완화와 에너지 보존 기능, 나아가 도시의 생태계를 복원하려는 목적으로 적극적인 녹화기법을 도입하고 있다. 관련사례로 일본 도쿄시는 2001년부터 부지면적이 250m<sup>2</sup> 이상인 공공시설과 1,000m<sup>2</sup> 이상인 민간시설을 대상으로 옥상공간의 20%를 의무적으로 나무나 이끼, 잔디로 채우도록 하였다. 옥상정원은 식물의 증산작용으로 수증기를 내뿜으며 주변 기온을 떨어뜨리고, 식물 주변의 온도가 낮아지면 공기의 대류도 활발해져 저절로 바람이 불게 된다는 것이다. 일본은 최근 옥상녹화뿐만 아니라 벽면녹화나 실내녹화 등을 합친 입체녹화를 추진하고 있다.

주로 이 계획기법은 지구단위계획 차원에서 일정비율 이상을 권장하도록 하고, 건축 인·허가 과정에서 위의 계획내용을 검토할 필요가 있는데, 계획적인 인센티브를 부여해서 유도하는 것이 타당하다.

둘째, 탄소를 최대한 흡수하기 위해서는 많은 면적의 수공간이 필요하나 수순환체계 구축을 통해서도 가능하다. 주로 도심내 생태연못, 친수하천, 단지내 실개천 조성

등을 통해 탄소흡수를 최대화 할 수 있도록 수순환체계 구축이 필요하다. 특히, 친수 공간은 생물서식공간이자 생활·문화·놀이를 위한 오픈스페이스로 하천을 활용한 수변공간을 기본으로 네트워크화된 친수환경 조성을 통해서 탄소흡수 또한 최대화시킬 수 있다. 이와 관련된 전문가 조사에서는 투수성 포장을 의무기준으로 설정하고 친수 하천의 조성을 권장기준으로 설정하도록 도출되었다.

〈표 14〉 수순환체계부문 계획요소의 도시계획 반영형태

(단위: 빈도수, (%))

대분류	중분류	의무기준	권장기준	미반영	계
수순환 체계	투수성 포장	73 (53.7)	51 (37.5)	12 (8.8)	137 (100)
	친수하천 조성	56 (41.2)	73 (53.7)	7 (5.1)	137 (100)

〈표 15〉 공원 및 녹지부문 도시계획 계획요소별 정책과제

구분	계획개념	적용대상	적용방법	적용내용
시설녹지, 완충녹지, 경관녹지	•도시자연환경 보전, 도시경관 향상, 탄소흡수 최대화	•신도시(신시가지) 전체	•개발계획과 실시 설계단계인 지구단위계획 차원에서 제시	•일정규모 완충녹지 조성 •능선을 고려한 계획 •주변생태계와 탄소흡수 최대화방안 제시
생태면적률	•대상지 면적 중에서 자연의 순환기능을 가진 토양 면적의 백분율	•신도시(신시가지) 전체	•환경부의 생태면적률 적용지침 준용	•단독주택, 공동주택, 상업시설, 공공시설별 차별화된 생태면적률 제시
그린네트워크 및 보행녹도	•친환경적인 지역들이 연계되어 하나의 이어진 공간으로 조성	•신도시(신시가지) 전체	•개발계획 및 실시 설계 차원에서 제시	•주변시설과의 연계성 확보 •쾌적한 보행환경 조성
입체녹화(지붕녹화, 옥상녹화, 벽면녹화)	•건물의 외벽 및 지붕녹화를 통해 녹지공간 확보와 열섬현상 완화, 에너지 저감	•기성시가 지+신시가 지	•지구단위계획과 건축물 인허가 과정에서 검토	•옥상녹화 식재 권장 •공공건축물은 벽면녹화 권장
생태연못	•생활의 서식환경의 비오톱의 보전이 될 수 있는 연못	•공동주택이나 공공시설물에 권장사항으로 제시	•건축물 인허가 과정에서 검토	•공원 및 완충녹지에 투수기능을 갖춘 생태연못을 조성 •생태연못에 수생식물 식재, 자연형 배수로 설치
바람길	•산, 하천 등의 선천하고 차가운 공기를 도시로 유입	•신도시(신시가지) 전체	•개발계획 단계와 지구단위계획 차원에서 제시	•대상지 미기후를 고려 녹지 및 수변공간 계획 •중심 녹지축 폭원 확보 •식생공간 확보로 열섬현상 완화
생물이동통로	•동물 도로횡단사고 예방	•기성시가 지+신시가 지	•개발계획 단계와 지구단위계획 차원에서 제시	•환경영향평가에 정한 생태통로의 위치와 조성방법을 준용

〈표 16〉 수순환체계부문 도시계획 계획요소별 정책과제

구분	계획개념	적용대상	적용방법	적용내용
투수성 포장	•포장체를 통해서 빗물을 침투시켜 흡수으로 환원시키는 포장체	•신도시(신시가지) 전체	•실시설계단계에서 적용	•차도, 보도, 자전거도로, 휴게공간의 투수성포장 •생태주차장 권장
친수 하천 조성	•도시나 마을에 인접해 있는 개방적인 수변공간 조성	•신도시(신시가지) 전체	•실시설계단계에서 적용	•생태연못 및 저류지와 연계 구조 구축 •일정량 이상 상시수량 확보 •녹지와 연계, 공원으로 역할 수행
우수 집수 시설	•우수 활용 위한 시설 설치 통해 용수생산시 필요한 에너지 저감	•신시가지 차원 •개별 신축 건축물 차원	•신시가지 조성시 지구단위계획 차원에서 권장	•빗물이용시설 설치 •빗물을 생태연못 및 저류지에 공급토록 연계구조 계획 •공공시설은 우수저장시설 설치를 권장

### 3) 신·재생에너지 활용을 극대화하는 계획요소별 계획기준

저탄소 에너지 절약형 도시를 구현하기 위해서는 신·재생에너지에 대한 의존도가 높은 도시를 구현해야 한다. 신·재생에너지 활용의 극대화를 위해서는 태양열·태양광, 지열, 풍력, 집단에너지 등 대안 에너지의 공급 및 이용체계를 구축하고 도시차원, 단지차원, 건축차원에서 도입이 가능한 신·재생에너지를 파악하며 이를 위한 도입 기준 마련이 필요하다.

신·재생에너지 도입을 위해서는 무엇보다 경제적인 지원방안이 필요하다. 이를 위해 현재 정부에서 추진중인 신·재생에너지 설치에 관한 지원, 신·재생에너지를 통해 생산된 에너지를 구매하는 발전차액지원제도, 대규모 개발사업에 신·재생에너지 도입을 위한 민간펀드 조성 등을 통해 도입방안을 마련해야 한다.

한편, 전문가들은 신·재생에너지를 계획요소로 반영하는 사안 자체에 대해서 신중한 의견을 피력하였다. 특히, 액티브 솔라시스템과 패시브솔라시스템, 태양광 발전, 지열 및 풍력에너지, 집단에너지 사업에 관해서 지구단위계획의 의무사항보다는 권장기준으로 반영하는 것이 바람직하다고 판단하였다.



〈표17〉 신·생에너지 활용을 극대화하는 계획요소의 도시계획 반영형태

(단위: 빈도수, %)

대분류	중분류	의무 기준	권장 기준	미반영	계
에너지	액티브솔라 시스템	26 (19.0)	99 (72.3)	12 (8.8)	137 (100)
	패시브솔라 시스템	26 (19.0)	99 (72.3)	11 (8.0)	137 (100)
	태양광 발전	28 (20.4)	93 (67.9)	16 (11.7)	137 (100)
	지열에너지	19 (13.9)	80 (58.4)	38 (27.7)	137 (100)
	풍력에너지	10 (7.3)	94 (68.6)	33 (24.1)	137 (100)
	집단에너지사업	50 (36.5)	72 (52.6)	15 (10.9)	137 (100)

〈표18〉 수순환체계부문 도시계획 계획요소별 정책과제

구분	계획개념	적용대상	적용방법	적용내용
액티브솔라 시스템과 태양광발전	•태양열을 이용하는 태양전지판 및 태 양광 모듈을 활용 하여 에너지원으로 사용하는 시스템	•지역에 상 관없이 적용	•기성시가지(건축심 의)와 신시가지(지 구단위계획)에서 차 별화	•신·재생에너지 설비의 지원·설치·관리에 관 한 기준
패시브솔라 시스템	•차양장치 및 자연 환기, 건축물 배치 차원에서 에너지 소비를 최소화	•지역에 상 관없이 적용	•기성시가지(건축심 의)와 신시가지(지 구단위계획)에서 차 별화	•신·재생에너지 설비의 지원·설치·관리에 관 한 기준
지열 및 풍력에너지	•지열과 풍력을 이 용하여 에너지를 생산	•지역의 지 열 및 풍력 에 따라 적 용여부 결정	•설시설계 단계인 지 구단위계획단계에서 제시	•신·재생에너지 설비의 지원·설치·관리에 관 한 기준
집단에너지 사업 (열병합발 전)	•전기와 난방을 동 시에 진행하여 중 합적인 에너지 이 용률을 높이는 발 전시스템	•신도시 (신시가지) 전체	•도시계획시설사업으 로 개발계획차원에 서 제시	•바이오매스를 활용한 열 병합발전소를 조성 •지역난방과 연계하여 주 변지역 주거시설의 난방 및 전기를 공급

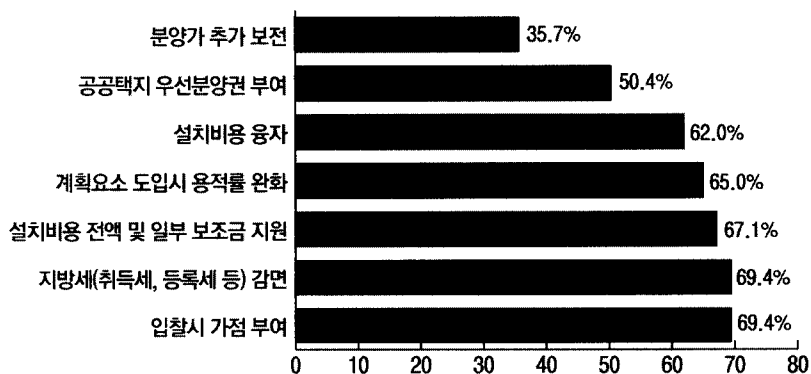
이 중에서 액티브솔라시스템(태양열)과 태양광발전은 태양열을 이용하는 태양전지판 및 태양광 모듈을 활용하여 에너지원으로 사용하는 계획개념으로서 지역에 상관없이 적용이 가능하다. 이 방법은 기성시가지의 경우 건축심의과정에서 권장사항으로 제시가 가능하고, 신시가지 조성시에는 지구단위계획에 관련사례로 독일 프라이부르크의

보봉(Vauban)마을은 태양열 주택과 공기조화 시스템을 도입하였다. 이를 통해 단지 전체에 필요한 전기는 열병합 발전소와 지붕의 태양광을 통해 65%를 해결하고 있으며 태양열 집열판에 의한 에너지를 확보하고 있다. 또한, 햇빛의 충분한 흡수와 충실한 단열로 자연형 주택을 건축하고 자연환기를 위한 공기조화 시스템을 적용하고 있다.

## 2. 저탄소 에너지 절약형 도시계획의 추진전략

저탄소 에너지 절약형 도시계획은 무엇보다 정부의 저탄소 녹색성장을 위한 정책목표에 부합되어야 한다. 정부는 산업분야에서 온실가스 감축보다는 도시단위에서의 에너지 절약을 통한 온실가스 저감을 위해 역량을 집중할 것으로 판단된다. 도시부문(수송부문, 가정·상업, 공공기타)에서 전체에너지 소비의 44.0%(’06년 현재)가 발생하고 있기 때문에 건축물과 교통부문에서 획기적으로 에너지를 저감해야 하는 어려운 과제를 안고 있다고 할 수 있다.

건물에너지 저감은 신·재생에너지 활용을 극대화하기 위하여 민간부문의 참여를 이끌어내도록 하는 유인책 마련이 중요하다. 전문가들은 에너지 저감을 유도하기 위한 계획유도 전략으로 입찰시에 가점을 부여하는 제도가 가장 필요하다고 응답하였고, 그 다음으로 지방세(취득세, 등록세 등) 감면, 설치비용 전액 및 일부 보조금 지원, 계획요소 도입시 용적률 완화, 설치비용 융자, 공공택지 우선분양권 부여, 분양가 추가 보전 순으로 중요하다고 답하였다.



[그림 9] 계획요소별 인센티브에 대한 필요성

둘째, 에너지 저감적인 요소의 통합적인 적용이 필요하다. 즉, 개별 계획요소의 실현과 함께 도시공간적인 관점에서 토지이용과 결합하여 통합적인 적용이 도모되어야 한다.

도시부문에서 에너지를 저감하기 위해서는 교통수요를 줄여야 하는데, 자가용을 적게 타게 하는 도시공간구조가 형성되어야 비로소 가능하다. 이를 위해 기존의 기능분리형 토지이용체계에서 기능을 통합하는 체계로 개편하고, 자가용 대신에 자전거나 보행으로 접근이 가능하도록 도시시설이용 서비스 수준을 제고하며, 불가피한 교통수요는 대중교통수단으로 대체하도록 해야 한다.

결국 기존 도시에서 저탄소 에너지 절약형 도시조성을 위해서는 대중교통시스템을 구축하고 토지이용을 복합화하도록 하는 제도개선이 불가피하다. 대중교통 수송분담률을 최대한 높이고 역세권 중심의 입체고밀 복합개발을 추진할 수 있도록 토지이용과 대중교통체계를 통합적으로 계획할 필요가 있다.

셋째, 지역적인 특성을 감안한 유연한 적용이 필요하다. 각 계획요소들을 모두 적용하는 것이 아니라 선택과 집중을 통해 지역의 특화전략으로 설정하고, 가이드라인은 법적인 강제조항의 성격을 갖는 지침이 아닌 에너지 절약적인 방향으로 나아가고 기술변화에 대응할 수 있도록 유연한 적용이 필요하다.

## V. 결론

저탄소 에너지 절약형 도시를 조성하는 목적은 우선 도시개발 시 기후변화에 따른 자원·환경위기를 극복하고, 저탄소 녹색성장 도시공간으로 조성하기 위해서이다.

둘째, 화석연료에 대한 의존도를 낮추고 신·재생에너지의 사용 및 보급을 확대하며, 녹색기술의 적용 및 탄소흡수원 확충 등을 통하여 온실가스를 적정수준 이하로 줄이기 위함이다.

마지막으로, 도시개발에 녹색기술 및 신·재생에너지 활용을 적극적으로 도입함으로써 신성장 동력을 확보하고 일자리를 창출해 경제와 환경의 조화로운 성장을 도모하기 위해서이다.

본 연구는 기후변화에 대응한 저탄소 에너지 절약적인 도시계획체계의 전반적인 틀을 재설정한 기초연구이다. 이 연구에서 제시한 저탄소 에너지 절약형 도시의 개념과 공간위계별 계획요소, 공간계획과 에너지계획의 통합모델은 도시계획 측면에서 보면 기존의 논의를 망라하였다고 할 수 있다.

즉, 본 연구의 의미는 계획요소별로 도시계획의 위계간 관련성을 고려하여 개발사업의 계획에 대한 저탄소에너지저감목표를 달성하도록 통합적용모델을 제시하였다는 데 있다. 따라서 한 부분에 대한 구체적인 결과 대신 종합적인 결과를 제시하였다.

그럼에도 불구하고 앞으로는 보다 다양한 계층의 의견 수렴을 통하여 사회적 공감대와 합의를 형성해 나가야 하고, 이를 통해 국토계획체계 법령이나 각종 지침 등을 전반적으로 개편하는 작업이 수반되어야 할 것이다.

이 연구는 도시, 사업지구, 단지, 건축물로 공간위계를 분류하여 저탄소 에너지 절약방안을 제시하였으나, 도시 안에 사업지구, 그리고 단지 건물이 있어서 계획 차원에서는 일부 중복되고 차별화시키기 어려운 부분이 많았다. 따라서, 향후 연구에는 이를 조정하기 위해서 기반시설 관련 에너지 절약방안을 단지 이상의 공간(도시나 사업지구) 차원에서, 설비와 재료 등의 에너지 절약방안을 건물차원에서 추가적으로 다루어야 차별화가 가능할 것으로 생각된다. 또한, 계획기준 못지않게 운영의 묘미를 살린 저탄소 에너지절약형 관리방안도 향후 연구 과제로 모색할 필요가 있다. **【cni】**

## 〈참고문헌〉

- 건설교통부. 2000. 지속가능한 정주지 개발을 위한 정책 및 제도연구(III).  
 국토연구원. 2006. 환경친화적인 도시건설을 위한 생태도시기술 적용방안.  
 국토해양부. 2007. 지속가능한 신도시 계획기준.  
 기획재정부. 2008. 외국의 기후변화 대응 현황과 정책적 시사점  
 김선희 외. 2002. 에너지 절약적 국토공간구조 분석 연구: 인구 분산에 의한 수송에너지 절감효과 분석을 중심으로. 경기 : 국토연구원.  
 김선희 외. 2003. 자원절약적 국토발전방안 연구, 경기 : 국토연구원.  
 김학용. 2001. “도시공간구조의 형태와 에너지소비의 연구”. 한양대학교 석사학위 논문.  
 대한주택공사 주택도시연구원, 2008, 「지속가능한 에너지저감형 첫마을 생태주거단지 실현방안 연구」  
 대한주택공사 주택연구소. 1996. 환경친화형 주거단지 모델개발에 관한 연구.  
 반영운외. 2008. “기후변화에 대응한 국토 및 도시개발전략”. 도시정보 제42권 제2호.  
 서울 : 대한국토·도시계획학회.  
 서울시정개발연구원. 2000. 환경친화적 건축 및 단지개발요소 적용방안 연구.

- 안건혁. 2000. 도시형태와 에너지 활용과의 관계 연구. 국토계획 제35권 제2호. 서울 : 대한국토·도시계획학회
- 오용준 외. 2009. 저탄소 에너지 절약형 도시계획 정책과제 및 추진전략. 충남발전연구원
- 이승복. 2008. “저에너지 친환경 도시로의 접근” . 에너지 저소비형 도시로의 접근 정책토론회 자료집.
- 이승일. 2000. “교통발생저감을 위한 환경친화적 도시공간구조 연구” . 국토계획 제35권 제6호. 서울 : 대한국토·도시계획학회.
- 이재준. 2005. “한국형 생태도시 계획지표 개발에 관한 연구” . 국토계획 제40권 제4호. 서울 : 대한국토·도시계획학회.
- 이재준. 2008. “저탄소 녹색도시 성장을 위한 전략” , 도시문제 제43권 제479호. 서울 : 대한지방행정공제회.
- 한국토지공사. 2004. 신행정수도 생태도시 조성방안.
- 최막중, 2007, “도시공간구조 차원에서의 초고층 건축의 의미” , 초고층 빌딩과 도시 계획 대응방안에 관한 정책토론회자료, 대한국토·도시계획학회
- 황금희. 2001. 교통에너지 절약형 도시성장패턴 구축을 위한 토지이용전략. 경기 : 경기개발연구원.
- Echenique, M., 2001, Mobility and Space in Metropolitan Areas, in Echenique, M. and Saint, A. (eds.) Cities for the New Millennium, London: Spon Press.
- Newman, P. & Kenworthy, J., 1989, Cities and Automobile Dependence: an International Sourcebook, Avebury technical, Great London.
- O'Sullivan, S., Morrall, J. 1996, "Walking distance to and from light-rail transit stations", Transportation Research Record 1538.
- Wegener, M. 1996. Reduction of CO<sub>2</sub> Emissions of Transport by Reorganisation of Urban Activities, in Y. Hayashi and J. Roy (eds.), Transport, Land-uses and the Environment. London: Kluwer.
- Wegener, M., 1996, Reduction of CO<sub>2</sub> emissions of transport by reorganisation of urban activities, in Y. Hayashi and J. Roy (eds.), Transport, Land-uses and the Environment. London: Kluwer.

# 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성에 관한 연구<sup>1)</sup>

이 성 근<sup>2)</sup> · 이 관 루<sup>3)</sup>

## 1. 연구배경 및 목적

우리나라는 산업화와 도시화의 두 가지 바퀴에 의해 급속한 경제성장을 추진해 왔다. 그 결과 정책결정의 우선순위와 자원배분이 산업적 측면에서는 제조업에, 그리고 공간적 측면에서는 도시에 치중되어 왔다. 반면 농촌지역사회의 정치, 행정, 경제, 사회, 문화, 정보 중심거점지역인 동시에 도시와 농촌을 연결하는 지방소도읍에 대한 정책적·이론적 관심은 상대적으로 낮았다. 그렇기 때문에 우리나라의 대표적 농촌개발 정책으로 세계적 관심을 받고 있는 새마을운동 역시 마을단위에 국한됨으로써, 도시와 농촌의 기능적 유대를 증진할 수 있는 방향으로 발전하지 못한 것이다(김형국, 1996). 그 결과 오늘날 대부분의 지방소도읍은 지속적인 인구감소와 산업기반의 붕괴로 인해 중심거점기능이 붕괴되었고, 이로 인해 농촌지역 전체의 지속성과 정주성이 급속하게 쇠퇴하는 상황에 직면하고 있는 것이다.

그럼에도 불구하고, 우리나라는 중앙정부 차원에서 지방소도읍을 육성하기 위한 정책적 노력을 1970년대부터 지속적으로 추진해 왔다. 이를 구체적으로 살펴보면, 1972년에는 당시 내무부 주도로 도읍가꾸기 사업(1972-1976)을 추진하였고, 1978년~1989년까지는 소도읍가꾸기사업을 추진하였다. 그리고 1990년부터는 소도읍가꾸기사업을 소도읍개발정책으로 확대하여 관련정책을 추진하였다(권오혁외, 2002). 특히 2001년에는 지방소도읍육성지원법을 제정하고, 상향식 공모사업으로 지방소도읍육성사업을 추진하였다. 2000년대 도입된 지방소도읍육성사업은 선택과 집중, 상향식 공모제, 육성 협약제 방식이라는 3대 원칙에 하에 2003년부터 2008년까지 총 92개 지방소도읍을 선정해 선정된 지역에 4년간 국비 100억원을 지원하였다(이성근외, 2009).

따라서 정책적 측면에서 볼 때, 우리나라는 지난 40여년 동안 지방소도읍을 육성하

1) 이 논문은 한국지역개발학회지 제21권 제4호(2009.12)에 게재된 논문이다.

2) 영남대학교 정치행정대학 지역및복지행정학과 교수(주저자)

3) 충남발전연구원 지역정책연구부 책임연구원(교신저자)

기 위한 사업을 지속적으로 추진해 왔다. 그러나 이러한 정책적 노력에도 불구하고, 오늘날 대부분의 지방소도읍은 중심거점기능과 정주환경이 악화되었다. 한편 새 정부는 전체 국민의 복리증진과 기본적인 삶의 질 보장이라는 목표를 달성하기 위해 기초생활권 정책을 추진하고 있다. 기초생활권은 기본적으로 하나의 자치단체를 그 공간적 범위로 설정하고 있다. 따라서 배후농촌지역의 중심거점기능을 수행하는 지방소도읍은 기초생활권 정책 도입에 따라 그 역할과 기능이 더욱 강조되고 있는 것이다. 왜냐하면 기초생활권은 대도시가 아닌 163개의 일반 시군을 대상으로 하고 있고, 대도시가 아닌 낙후지역의 특성을 갖고 있기 때문에 기초생활권에서 지역의 중심거점은 대부분 지방소도읍이 담당하기 때문이다. 그러므로 기초생활권이 하나의 자족적이고 독자적인 생활권으로 가능하기 위해서는 지방소도읍의 기능과 역할이 강조되어야 한다.

지방소도읍의 기능과 역할은 지방소도읍이 공급하는 서비스에 의해 결정된다. 즉 지방소도읍이 공급하는 서비스가 배후농촌지역에 어느 정도의 중심성을 갖는지, 그리고 배후농촌지역에서 필요로 하는 서비스를 얼마나 다양하게 공급하는지에 의해 결정된다. 그러므로 지방소도읍의 기능 강화 및 활성화를 위해서는 실제 지방소도읍이 배후농촌지역에 어느 정도의 중심성과 다양성을 갖는지에 대한 실증적 분석이 전제되어야 한다. 그러나 지금까지 지방소도읍에 관한 대부분의 선행연구들은 지방소도읍의 중요성과 기능에 관한 규범적 논의에 머물고 있는 것이 현실이다. 일부 연구에서는 지방소도읍 공급서비스의 집적정도에 연구가 시도된 바 있지만, 공급서비스의 다양성을 고려하지 못한 한계가 있다.<sup>4)</sup>

따라서 본 연구의 목적은 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성을 분석하는데 있다. 이를 위해 본 연구에서는 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 지수를 산정하고, 중심성과 다양성의 변화 및 상관관계를 분석하고자 한다. 본 연구의 결과는 지방소도읍의 기능을 활성화하기 위해 지방소도읍 공급서비스가 어떻게 변화되어야 하는가에 대한 시사점을 제공하게 될 것이다. 이러한 본 연구는 지방소도읍 공급서비스를 중심성과 다양성이라는 두 가지 측면을 통합하여 접근하고 있다는 측면에서 연구의 의의를 갖는다.

4) 최근 들어 소득과 인식수준의 증가로 인해 지역주민이 요구하는 기본적인 삶의 질 역시 변화되고 있다. 따라서 높은 수준의 기본적인 삶의 질을 보장하기 위해서는 지방소도읍의 중심성보다는 얼마나 다양한 서비스를 제공하는지 하는 다양성이 더욱 중요하다고 하겠다. 그러나 기존의 선행연구는 주로 지방소도읍의 중심성에 치중되어 다양성을 다루지 못하고 있다.

## 2. 이론적 논의 및 선행연구 고찰

### 1) 지방소도읍의 의의

지방소도읍에 관한 논의는 학술적 측면보다 정책적·행정적 측면에서 대두되어 사용되어 왔다(김정연외, 2002). 지방소도읍에 관한 정책적·행정적 논의에 의하면, 지방소도읍이란 반경 1~1.5km 이내에 최소한 1만명 내외의 인구가 모여 사는 지역으로서 도시와 농촌의 중간지대 역할을 하며, 도시의 형태를 갖추고 자생력이 있는 정주생활권으로 거점 기능을 수행하는 지역을 의미한다(내무부, 1977). 이런 맥락에서 보면, 지방소도읍은 행정구역상 읍급 도시와 면중심지 중 비교적 큰 규모의 면을 그 공간적 범위로 한다고 하겠다(권오혁, 2002). 따라서 지방소도읍은 도시와 농촌을 연결하는 중심지역이고, 기능적으로는 농촌적 기능과 도시적 기능이 공존하는 공간적 범역(김선기, 1989)이고, 농어촌 지역의 바로 위에 위치하는 도시적 촌락으로 정의할 수 있다(여흥구, 1990a).

한편 “지방소도읍육성지원법 제2조”에 의하면, 지방소도읍이란 지방자치법 제3조의 규정에 의하여 시군에 설치된 읍지역 혹은 면지역 중 일정지역에 인구 등이 집중되어 있거나 집중될 우려가 있어 주변 농어촌의 중심거점지역을 의미한다. 그러나 실제 동 법에 의하여 지방소도읍으로 지정·고시(행정자치부 고시 제2001-24호)된 곳은 총 194개의 읍지역을 대상으로 하고 있다. 2009년 현재 우리나라에는 총 209개의 읍이 있으나, 모든 읍이 지방소도읍으로 지정된 것은 아니다. 따라서 2001년 지방소도읍으로 지정된 194개를 제외한 15개의 읍은 행정체계상의 읍지역이기 때문에 지방소도읍육성지원법상 지방소도읍이 아닌 것이다.

이상을 종합해 볼 때, 지방소도읍은 지방소도읍육성지원법에 의해 지정된 읍지역을 의미하는데, 이 지방소도읍은 도시와 농촌의 중간지대 역할을 하는 동시에 정주생활권의 거점기능을 수행하는 곳을 의미한다고 하겠다. 따라서 지방소도읍은 주변농촌지역의 중심지로서 이를 둘러싸고 있는 농촌지역사회의 정치, 사회, 문화, 행정의 중심지 기능을 수행하는 지역을 의미한다. 이러한 지방소도읍은 지역중심지로서 경제기능과 행정기능을 수행한다(이중재, 2004). 즉 지방소도읍은 해당 지역사회에 거주하는 지역 주민들에게 일상생활에 필요한 서비스를 제공(Mathur, 1982)함과 동시에 지방소도읍에 위치하고 있는 행정기관을 통해 주변 농촌배후지역 주민들에게 공공서비스를 제공하는 공공서비스 중심지 기능(Rondinell, 1983)을 수행하게 된다. 한편 지방소도읍의 기능은 배후농촌지역에 대한 서비스 지원기능, 대도시와 농촌지역의 완충 및 중계기능, 지역경제기반의 거점기능, 정치행정의 중심기능, 교통통신의 결절기능 등으로 구분해



볼 수도 있다(이성근외, 2009). 그러므로 지방소도읍은 주변 농촌배후지역의 중심기능을 수행하는 동시에 상위 도시와 하위 배후지역을 연결하는 결절기능, 그리고 주변 농촌지역에 다양한 서비스를 제공해 주는 중심지역이다. 그렇기 때문에 지방소도읍은 국토의 균형발전을 위한 가교적 역할을 수행하게 된다. 이런 맥락에서 중앙정부는 지난 40년 동안 지속적으로 지방소도읍 육성정책을 추진해 왔던 것이다.

## 2) 지방소도읍 공급서비스의 유형

지방소도읍 공급서비스란 지방소도읍이 지역주민의 효용을 증대하기 위해 제공하는 각종 재화 및 기능을 의미한다. 따라서 지방소도읍 공급서비스는 지방소도읍이 수행하는 기능이라고 할 수 있다. 지방소도읍에 관한 선행연구를 종합해 볼 때, 지방소도읍의 기능은 정치, 경제, 교육, 문화, 복지, 행정의 중심지로 종합화할 수 있다. 그러므로 지방소도읍 공급서비스를 정치, 경제, 교육, 문화, 복지, 행정으로 구분하는 것이 가능하다.

한편 지방소도읍 공급서비스의 유형에 관한 연구는 지방소도읍의 중심성에 관한 연구와 생활권에 관한 연구, 그리고 공공서비스에 관한 연구 등으로 구분해 볼 수 있다. 우선, 지방소도읍의 중심성에 관한 연구에서는 주로 개별 시설별로 지방소도읍의 공급서비스를 분석하고 있다. 대표적인 연구로 여흥구(1990a)는 소도읍의 공급서비스를 총 179개로 세분하여 분석을 하고 있다. 한편 지남석외(2007)는 한국산업표준분류를 기준으로 지방소도읍이 공급하는 서비스를 공공행정, 제조업, 도매 및 소매, 숙박 및 음식점, 금융 및 보험, 부동산 및 임대업, 운송서비스, 사업서비스, 기타공공 및 개인서비스, 보건 및 사회복지, 문화 및 오락, 주거, 그리고 기타시설 등으로 구분하고 있다. 이러한 연구접근은 개별 시설의 실태를 분석하는데 도움을 주지만, 지방소도읍 공급서비스를 종합적으로 이해하는데 한계가 있는 것으로 판단된다.

둘째, 생활권 관련연구에서는 각종 서비스를 크게 통학·통근권, 구매시설, 의료시설, 기타시설 등으로 구분하고(안정근외, 1998), 이를 다시 16개 세부시설로 구분하였다. 통학·통근권은 학교(중고교와 대학교로 구분)와 직장시설로, 구매시설은 일상생활용품, 가전제품, 혼수용품, 농수산물판매, 백화점 및 도매시장으로, 의료시설은 약국 및 한약방, 보건소 및 의원, 종합병원으로, 그리고 기타시설은 은행 및 금융기관, 음식점 등으로 구분하고 있다.

셋째, 공공서비스에 관한 연구에서는 각종 서비스를 산업 및 경제, 보건 및 복지, 문화·체육서비스, 생활·환경, 그리고 행·재정으로 구분하기도 하였다(이성근외,

2006). 지방소도읍의 기능적 측면에서 볼 때 산업 및 경제와 행·재정을 제외한 보건 및 복지, 문화·체육서비스, 생활 환경의 구분은 유의미성을 갖는 것으로 판단된다.

이상을 종합해 볼 때, 지방소도읍 공급서비스의 유형은 매우 다양한 형태로 구분이 가능하다. 한편 공급서비스는 공급하는 주체에 따라 시장부문과 공공부문으로 구분이 가능할 것이다. 그러나 지방소도읍 공급서비스의 유형은 지방소도읍이 수행하는 기능적 측면에서 유형화하는 것이 바람직하다. 또한 지방소도읍 공급서비스의 유형을 지나치게 세분하게 되면, 지방소도읍의 기능을 종합적으로 이해하기 어렵기 때문에 공급서비스 유형의 수준을 연구목적에 부합하게 조정해야 할 필요가 있다. 따라서 지방소도읍 공급서비스의 유형은 연구의 목적에 따라 상이하게 구분이 가능하겠지만, 기본적으로 공급서비스의 유형을 지방소도읍의 기능에 따라 경제, 교육, 문화, 복지, 행정 등으로 구분하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 이들 각 부문별 특성에 따라 세부 서비스를 위계 혹은 종류로 재분류하는 것이 필요하다.

### 3) 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성

지방소도읍 공급서비스는 중심성과 다양성이라는 두 가지 측면에서 접근이 가능하다. 앞서 지적된 바와 같이, 지방소도읍은 배후농촌지역에 각종 서비스를 제공하는 중심기능을 수행한다. 여기서 중심기능이란 해당 지방소도읍이 배후농촌지역에 서비스를 제공하는 지배력을 의미한다. 만약 지방소도읍이 중심성을 갖지 못한다면, 배후농촌지역에 각종 서비스를 제공하지 못할 것이고, 아울러 자족적인 정주생활권을 형성하지 못할 것이다. 그렇기 때문에 지방소도읍에 관한 대부분의 선행연구들은 서비스의 중심성에 초점을 두어 진행되어 왔다.

한편 지방소도읍 공급서비스의 다양성이란 해당 지방소도읍 공급서비스를 위계적으로 구분할 때 서비스 수준의 다양성을 의미하는 것이다. 예컨대 교육서비스를 기준으로 할 때, 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교 등으로 서비스의 수준이 위계화가 가능하다. 이렇게 위계화된 서비스 유형별로 지방소도읍의 공급여부를 기준으로 지방소도읍 공급서비스의 다양성을 분석할 수 있다. 지방소도읍 공급서비스 기능이 강화되기 위해서는 해당 지방소도읍이 주변 농촌지역에 다양한 서비스를 공급할 수 있는 역량을 갖추어야 한다.

일반적으로 공급서비스의 중심성이 강화되면 다양성이 증가하게 된다. 예컨대 일정한 지역에 특정 서비스가 집중하게 됨으로써 지역화경제(localization economies)가 발생하게 되는데, 이러한 지역화경제로 인해 다양한 서비스가 집중되는 도시화경제

(urbanization economies)를 향유하게 된다(O'Sullivan, 1996). 그러므로 지방소도읍이 원활한 기능을 수행하게 되고, 주변 농촌지역의 중심거점으로서 기능을 충실히 수행하기 위해서는 지방소도읍 공급서비스의 중심성이 높을 뿐 아니라 다양성 또한 높게 나타나야 한다. 그러나 대부분의 지방소도읍은 도시화경제를 향유하지 못하기 때문에 공급서비스가 다양화되지 못하고 있는 것이다. 이상을 종합해 볼 때, 지방소도읍은 배후농촌지역이 필요로 하는 서비스를 충분히 공급할 수 있는 중심성을 확보해야 하고, 아울러 배후농촌지역이 필요로 하는 다양한 형태의 서비스를 공급할 수 기능을 확보해야 한다.

#### 4) 선행연구의 고찰

지방소도읍에 관한 연구는 1980년대부터 이루어져 왔다. 지방소도읍의 연구경향은 크게 지방소도읍의 발전모형에 관한 연구와 지방소도읍의 공간구조에 관한 연구, 그리고 지방소도읍의 서비스 기능에 관한 연구 등으로 구분이 가능하다.

첫째, 지방소도읍의 발전모형에 관한 연구로는 김선기(1989), 권오혁외(2002), 김정연외(2002) 등이 대표적이다. 이들 연구는 주로 지방소도읍육성지원법이 제정된 2001년을 전후로 해서 주로 수행되었다. 이들 연구들은 지방소도읍의 개념, 기능, 의의 등에 대한 이론적 정립을 수행하였고, 이를 바탕으로 지방소도읍의 발전모형을 전략적으로 정립하였다는 의의를 가진다. 그러나 지방소도읍이 주변농촌지역에 어떠한 기능을 제공하고 있는가에 대한 실증적 분석을 수행하지 못한 한계가 있다.

둘째, 지방소도읍의 공간구조에 관한 연구로는 지남석외(2007), 양상언외(2008a), 양상언외(2008b) 등이 있다. 이들 연구에서는 지방소도읍의 규모에 따른 공간구조적 특성을 주요 연구내용으로 하고 있다. 연구내용을 종합적으로 정리하면, 지방소도읍의 규모가 작으면 선적 형태의 공간구조를 나타내는 반면, 규모가 커질수록 면적 형태의 공간구조를 갖는 것으로 나타났다. 그리고 지방소도읍 내에서는 1층에 판매시설이 주로 입지하는 반면, 업무 및 비판매시설은 주로 2층 이상에 입지하는 성향을 갖는 것으로 나타났다. 그러나 이들 연구 역시 지방소도읍이 수행하는 역할을 실증적으로 규명하지 못하는 한계가 있다.

셋째, 지방소도읍의 서비스 기능에 관한 연구로는 여흥구(1990a, 1990b), 여흥구(1992), 지남석외(2007), 지남석외(2008) 등이 있다. 이들 연구에서는 지방소도읍이 공급하는 서비스를 상업시설, 공공 및 운송시설, 교육 및 종교시설, 공장시설, 그리고 업무 및 숙박시설의 5대 분야로 구분하고, 이를 다시 45개 중분류와 179개 소분류로 구

분해 개별 시설의 공급상태와 집적도를 분석하였다. 우선 여흥구(1990a)는 인구증가와 공급서비스의 상관성을 분석하였는데, 그의 연구결과에 의하면 인구증가에 따라 생활 품 및 잡화, 슈퍼 등으로 민감하게 변화하는 반면, 음식점, 교육 및 문화시설, 숙박, 종교 등은 변화의 폭은 크지 않는 것으로 나타났다. 그리고 여흥구(1990b)는 소도읍의 인구규모에 따라 집적화된 시설이 상이한 것을 규명하였다. 즉 인구 3,000명 이상인 소도읍의 경우 양화, 극장, 의류, 인쇄, 보건의료, 금융 등의 집적도가 높은 반면, 인구 1,000인 이하인 소도읍은 슈퍼, 음식 등의 일상생활시설의 집적도가 높은 것으로 나타났다. 이러한 연구결과를 종합해 볼 때, 소도읍의 인구규모에 따라 소도읍이 공급하는 서비스가 상이하게 된다. 즉 지방소도읍의 인구규모가 클수록 상업시설의 집적도가 높게 된다(여흥구, 1992). 여흥구의 선행연구를 기반으로 하여 지남석외(2007)는 소도읍 중심부 토지이용변화를 입지시설의 변화로 분석하였다. 그는 소도읍 공급서비스를 한국산업표준분류를 기준으로 총 13개로 분류하였다. 연구결과에 의하면, 인구규모가 작은 소도읍 중심부에는 생활서비스를 제공하기 위한 시설이 중심으로 이루고 있고, 소도읍 인구규모가 클 경우 공공행정, 금융 및 보험, 사업서비스 등 업무관련시설의 비중이 커지는 것으로 나타났다.

한편 지방소도읍 서비스 기능에 관한 다수의 선행연구, 예컨대 지남석외(2007), 지남석외(2008), 양산언외(2008a), 양산언외(2008b) 등의 연구는 주로 여흥구(1990a)가 수행한 연구결과를 바탕으로 하고 있다. 이들 연구는 여흥구(1990a)에서 제시한 41개의 소도읍을 대상으로 공급서비스를 약 20년간 연구·분석하였다는 측면에서 큰 의의를 가진다. 그러나 이들 연구들은 소도읍의 공간적 범위에 면지역을 포함하고 있기 때문에 지방소도읍의 공간적 범위와 정확히 일치하지 않는 문제점이 있다. 그리고 연구대상이 특정 읍면으로 한정되어 있기 때문에 우리나라 전체 지방소도읍 공급서비스의 중심성을 파악하는데 대표성과 객관성이 낮은 한계점도 지적된다. 또한 이들 연구들에서는 소도읍의 서비스 기능을 지나치게 세분화하고 있는 바, 소도읍 공급서비스의 집적정도와 변화를 간결하게 규명하지 못하고, 개별 서비스 시설별로 집적도에만 초점을 두고 공급서비스의 다양성을 고려하지 못한 한계점도 있다. 또한 기존 선행연구에서는 지방소도읍이 해당 자치단체에서 차지하는 비중을 고려하지 않고, 단순히 해당 지방소도읍에 얼마정도의 시설이 입지하고 있는가에 초점을 두고 있는 문제점도 지적된다.

이상을 종합해 볼 때, 지방소도읍의 중요성에 불구하고 지방소도읍의 기능을 공급서비스적 관점에서 체계적으로 접근한 연구가 부족한 것으로 평가된다. 특히 우리나라 전체 지방소도읍을 대상으로 한 연구가 수행되지 않고 있을 뿐 아니라, 공급서비

스를 단순히 집적도에 국한하여 접근하고 있는 한계도 있다. 따라서 본 연구는 우리나라 전체 지방소도읍을 연구대상으로 선정하였다는 측면, 그리고 지방소도읍 공급서비스를 중심성과 다양성이라는 2가지 관점에서 접근하고 있다는 의의를 가지는데, 이는 기존 선행연구의 한계를 극복하는 것으로 평가된다.

### 3. 분석틀과 실증분석

#### 1) 분석틀과 조사방법

##### (1) 분석틀

본 연구의 목적은 지방소도읍이 공급하는 서비스의 중심성과 다양성을 분석하는데 있다. 이를 위해서 지방소도읍의 중심성과 다양성을 측정하기 위한 산식이 필요하다. 이에 앞서 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성에 대한 조작적 정의가 필요하다. 우선 지방소도읍 공급서비스의 중심성은 지방소도읍이 공급하는 서비스 시설의 수를 당해 시군이 공급하는 서비스 시설의 수로 나눈 값으로 정의된다(산식 1). 예컨대 특정 지방소도읍의 3차 서비스 시설수가 20개이고, 해당 시군의 3차 서비스 시설수가 30개인 경우 해당 지방소도읍 3차 서비스의 중심성 지수는  $20/30 \times 100$ , 즉 66.67이 된다. 그리고 지방소도읍 공급서비스의 다양성은 해당 지방소도읍이 공급하는 서비스 유형의 수를 당해 시군이 공급하는 서비스의 유형으로 나눈 값으로 정의된다(산식 2). 예컨대 특정 지방소도읍이 3차 서비스 중 백화점을 제외한 3가지 서비스를 제공하고, 해당 시군이 3차 서비스의 4가지 서비스를 모두 공급하는 경우 해당 지방소도읍 3차 서비스의 다양성 지수는  $3/4 \times 100$ , 즉 75.00이 된다. 따라서 지방소도읍 공급서비스의 중심성은 해당 시군에서 차지하는 비중을, 그리고 지방소도읍 공급서비스의 다양성은 공급서비스의 다양화 정도를 의미하는 것이다. 이러한 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성을 측정하기 위한 산식은 [그림 1]과 같다.

[지방소도읍 공급서비스의 중심성 - 산식 1]

$$STC_{Isj} = \Sigma \frac{N_{Isj}}{N_{Ij}} * 100$$

여기서:  $STC_{Isj}$ 는 I시군 s지방소도읍 j서비스 시설의 중심성

$N_{Isj}$ 은 I시군 s지방소도읍 j서비스 시설의 수

$N_{Ij}$ 은 I시군 j서비스 시설의 수

[지방소도읍 공급서비스의 다양성 - 산식 2]

$$STD_{Isj} = \Sigma \frac{K_{Isj}}{K_{Ij}} * 100$$

여기서  $STD_{Isj}$ 는 I시군 s지방소도읍 j서비스 시설의 다양성

$K_{Isj}$ 은 j서비스 부문 중 I시군 s지방소도읍이 제공하는 서비스 수

$K_{Ij}$ 은 j서비스 부문 중 I시군이 제공하는 서비스 수

[그림 1] 지방소도읍 중심성과 다양성의 산식

한편 지방소도읍이 공급하는 서비스의 유형은 다양한 형태로 구분해 볼 수 있지만, 본 연구에서는 지방소도읍 공급서비스의 유형에서 논의한 결과를 바탕으로 3차서비스, 교육서비스, 문화·체육서비스, 보건·복지서비스, 행정서비스, 그리고 가정의례서비스 등으로 구분하고자 한다. 그리고 이들 6개 분야의 서비스는 공급되는 재화의 수준에 따라 위계화가 가능할 것이다. 우선 3차 서비스분야는 서비스의 수준에 따라 재래 및 상설시장, 대형할인점, 백화점, 은행 및 금융기관 등으로 위계화가 가능하고, 교육서비스분야는 초등학교, 중학교, 고등학교, 대학교로 구분이 가능하며, 문화·체육서비스분야는 학원, 도서관, 박물관, 체육시설 등으로 위계화 된다. 그리고 보건·복지서비스분야는 약국, 병원 및 한의원, 종합병원, 복지시설로 위계화 되고, 행정서비스분야는 행정관공서, 법원관공서, 치안관공서, 교육관공서, 공공기관으로 구분이 가능하며, 끝으로 가정의례서비스분야는 예식장, 장례식장 등으로 위계화 된다. 지방소도읍이 공급하는 서비스의 분야와 각 분야별 서비스의 유형과 위계를 종합적으로 정리하면 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 지방소도읍 공급서비스의 유형과 위계

서비스의 유형	서비스의 위계	서비스의 유형	서비스의 위계
3차 서비스	재래 및 상설시장(개소)	보건·복지 서비스	약국(개소)
	대형할인점(개소)		병원 및 한의원(개소)
	백화점(개소)		종합병원(개소)
	은행 및 금융기관(개소)		복지시설(개소)
교육서비스	초등학교(개소)	행정서비스	행정관공서(개소)
	중학교(개소)		법원관공서(개소)
	고등학교(개소)		치안관공서(개소)
	대학교(개소)		교육관공서(개소)
문화·체육 서비스	학원(개소)		공공기관(개소)
	도서관(개소)	가정의례 서비스	예식장(개소)
	박물관(개소)		장례식장(개소)
	체육시설(개소)		

한편 본 연구에서는 지방소도읍의 중심성과 다양성을 분석하기 위해서 시지역과 군 지역으로 구분하여 수행하도록 한다. 지금까지 중앙정부는 지방소도읍육성사업을 시지역보다는 군지역의 지방소도읍을 중심으로 추진해 왔다. 이는 상대적으로 낙후도가 심한 군지역에서 지방소도읍의 중요성이 더욱 높다는 인식에 기반을 한 것이다. 따라서 본 연구에서도 시지역과 군지역으로 구분하여 지방소도읍의 중심성과 다양성의 차이를 분석하고자 한다. 그리고 2000년과 2007년 양 시점간의 동태적 변화를 분석하기 위해서 각 지역별로 구분하여 paired t-test를 수행하도록 한다. 또한 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성의 상관관계를 분석하기 위해서 개별 서비스별 중심성지수와 다양성지수를 기준으로 상관분석을 수행하도록 한다. 한편 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 분석은 6개 서비스분야를 중심으로 수행하도록 한다. 이는 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성을 총체적으로 분석한다는 의미와 다양성 지수가 6개 분야를 기준으로 산정된다는 2가지 측면을 고려한 것이다.

## (2) 연구대상 및 조사방법

본 연구에서는 지방소도읍종합육성지원법(2001)에 의해 지방소도읍으로 지정된 194개 지방소도읍을 연구대상으로 한다. 본 연구를 수행하기 위해서는 〈표 1〉에서 제시하고 있는 6개 분야 23개 서비스시설이 해당 시군에 어느 정도 있는가, 그리고 지방

소도읍에 어느 정도 위치하고 있는가를 조사해 DB를 구축해야 한다. 이를 위해 통계 연보와 같은 2차 자료를 이용할 수 있지만, 현재 발행되고 있는 지방자치단체의 통계 연보와 정부통계자료를 통해서도 지방소도읍 공급서비스의 현황을 파악할 수 있는 자료구득에 현실적 한계가 있다.

따라서 본 연구에서는 <표 1>를 주요내용으로 하는 현황조사표를 작성하여, 개별 지방자치단체를 대상으로 2009년 2월 17일부터 3월 6일까지 조사를 수행하였다. 현황 조사의 객관성과 효율성을 위해서 행정안전부 지역발전과의 행정지원을 받아 조사가 수행되었다. 현황조사는 지방자치단체에서 지방소도읍사업을 담당하는 공무원을 대상으로 하였고, 실제 조사된 자료는 지방자치단체의 내부자료를 바탕으로 한 것이다. 그리고 현황조사는 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성을 동태적으로 파악하기 위해서 2000년과 2007년의 2개 연도를 대상으로 하였다.

지방소도읍 현황조사 결과, 지방소도읍으로 지정된 총 194개의 지방소도읍 중에서 최종 회수되어 분석에 사용한 지방소도읍은 178개(91.8%) 지역이다. 따라서 지방소도읍으로 지정된 지역 중에서 16개 지방소도읍은 분석대상에서 제외되었다. 분석대상에서 제외된 지방소도읍은 경기도 용인시 구성읍, 파주시 문산·파주·법원읍, 화성시 태안읍, 양주군 양주·회천읍, 포천군 포천읍, 경북도 영주시 풍기읍, 김천시 아포읍, 문경시 문경·가은읍, 울릉군 울릉읍, 그리고 전남도 영암군 영암읍, 무안군 무안·일로읍이다.

### (3) 지방소도읍 공급서비스의 현황

본 연구에서는 지방소도읍의 공급서비스를 크게 3차서비스, 교육서비스, 문화·체육서비스, 보건·복지서비스, 행정서비스, 그리고 가정의례서비스 6개 분야로 구분하였다. 이들 6개 분야, 23개 세부시설별로 지방소도읍 공급서비스 현황을 2007년 기준으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 3차서비스 분야의 경우 평균 시설 수는 1.46개소이고, 이를 세부적으로 살펴보면 재래 및 상설시장이 1.21개소, 대형할인점이 0.34개소, 은행 및 금융기관은 4.29개소이다. 반면 지방소도읍에는 백화점이 없는 것으로 나타나고 있다. 따라서 지방소도읍은 3차서비스분야 중 은행 및 금융기관, 그리고 재래 및 상설시장의 서비스는 공급을 하고 있지만, 대형할인점과 백화점의 서비스 공급기능은 상대적으로 취약한 것으로 판단된다. 이를 시지역과 군지역 지방소도읍으로 구분해 보아도 전체 지방소도읍과 유사한 형태를 나타내고 있다. 그러나 최근 7년간 지방소도읍 3차서비스 시설수를 살펴보면, 시지역 지방소도읍은 3차서비스 시설수가 증가한 반면 군지역 지방소도읍의



경우 재래 및 상설시장이 오히려 감소한 것으로 나타나고 있다.

둘째, 교육서비스 분야의 경우 평균 시설수는 1.71개소이고, 이를 세부적으로 살펴보면 초등학교가 3.21개소, 중학교가 1.70개소, 고등학교가 1.59개소, 대학교가 0.33개소로 나타나고 있다. 따라서 지방소도읍은 초등학교 중심의 교육서비스를 주로 담당하고 있는 것으로 나타나고 있는 반면, 고등교육은 상대적으로 시설수가 취약한 것으로 나타나고 있다. 이는 시지역과 군지역 지방소도읍에서 동일한 형태를 나타내고 있다. 그러나 최근 7년간 지방소도읍 교육서비스 시설수를 살펴보면, 군지역 지방소도읍은 대학교를 제외한 대부분의 교육기관이 감소한 반면, 시지역 지방소도읍은 고등학교를 제외한 다른 교육기관은 증가하는 추이를 나타내고 있다.

셋째, 문화·체육서비스 분야의 경우 평균 시설수는 9.55개소이고, 이를 세부적으로 살펴보면 학원이 24.99개소, 도서관이 0.97개소, 박물관이 0.21개소, 그리고 체육시설이 12.16개소로 나타나고 있다. 따라서 지방소도읍은 문화·체육서비스 분야에 있어서 학원과 체육시설은 어느 정도 공급하고 있는 것으로 평가된다. 이를 시군별로 구분해서 살펴보면, 군지역 지방소도읍이 시지역보다 시설공급이 더 양호한 것으로 평가된다. 한편 최근 7년간 지방소도읍 문화·체육서비스시설의 시설수를 살펴보면, 상대적으로 취약한 박물관의 증가율은 매우 높은 것으로 나타나고 있고, 그 외 다른 시설도 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다.

넷째, 보건·복지서비스 분야의 경우 평균 시설수는 9.93개소이고, 이를 세부적으로 살펴보면 약국이 9.31개소, 병원 및 한의원이 16.93개소, 종합병원이 0.16개소, 복지시설이 13.33개소로 나타나고 있다. 따라서 지방소도읍은 보건·복지서비스 분야에서 종합병원을 제외한 대부분의 시설을 공급하고 있는 것으로 평가된다. 이를 시군별로 구분해서 살펴보면, 약국, 병원 및 한의원, 종합병원은 군지역 지방소도읍의 시설공급수가 시지역에 비해서 많은 반면, 복지시설은 오히려 군지역보다 시지역 지방소도읍이 더 양호한 것으로 나타나고 있다. 한편 최근 7년간 보건·복지서비스분야의 시설수를 살펴보면, 종합병원은 지속적으로 감소하는 반면, 그 외 약국, 병원 및 한의원, 그리고 복지시설은 더 증가하는 것으로 나타나고 있다.

〈표 2〉 지방소도읍 공급서비스의 현황

(단위: 개소, %)

구분	2000년			2007년			증가율		
	전체	시	군	전체	시	군	전체	시	군
3차서비스	1.38	1.17	1.52	1.46	1.35	1.54	5.80	15.38	1.32
재래 및 상설시장	1.17	0.93	1.33	1.21	1.06	1.32	3.42	13.98	-0.75
대형할인점	0.19	0.06	0.27	0.34	0.23	0.42	78.95	283.33	55.56
백화점	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	-	-	-
은행 및 금융기관	4.17	3.70	4.48	4.29	4.11	4.40	2.88	11.08	-1.79
교육서비스	1.68	1.58	1.74	1.71	1.73	1.69	1.79	9.49	-2.87
초등학교	3.19	3.40	3.06	3.21	3.76	2.84	0.63	10.59	-7.19
중학교	1.65	1.37	1.83	1.70	1.54	1.80	3.03	12.41	-1.64
고등학교	1.60	1.21	1.85	1.59	1.20	1.85	-0.63	-0.83	0.00
대학교	0.28	0.35	0.23	0.33	0.41	0.27	17.86	17.14	17.39
문화·체육서비스	7.74	6.46	8.60	9.55	8.74	10.08	23.39	35.29	17.21
학원	20.96	18.03	22.85	24.99	23.73	25.82	19.23	31.61	13.00
도서관	0.81	0.68	0.91	0.97	0.79	1.08	19.75	16.18	18.68
박물관	0.10	0.08	0.10	0.21	0.13	0.26	110.00	62.50	160.00
체육시설	9.27	7.38	10.52	12.16	10.65	13.16	31.18	44.31	25.10
보건·복지서비스	7.01	5.90	7.75	9.93	9.08	10.49	41.65	53.90	35.35
약국	7.48	5.67	8.65	9.31	7.04	10.79	24.47	24.16	24.74
병원 및 한의원	12.67	10.20	14.31	16.93	15.01	18.21	33.62	47.16	27.25
종합병원	0.17	0.03	0.27	0.16	0.03	0.24	-5.88	0.00	-11.11
복지시설	7.81	7.85	7.79	13.33	14.24	12.73	70.68	81.40	63.41
행정서비스	1.82	0.96	2.40	1.84	0.97	2.41	1.10	1.04	0.42
행정관공서	2.96	1.86	3.68	3.24	1.94	4.10	9.46	4.30	11.41
법원관공서	0.61	0.07	0.97	0.65	0.10	1.02	6.56	42.86	5.15
치안관공서	2.43	2.00	2.71	2.16	1.76	2.43	-11.11	-12.00	-10.33
교육관공서	0.41	0.03	0.66	0.44	0.09	0.67	7.32	20.00	1.52
공공기관	2.69	0.79	3.95	2.67	0.94	3.82	-0.74	18.99	-3.29
가정의례서비스	1.25	0.49	1.75	1.35	0.61	1.84	8.00	24.49	5.14
예식장	1.92	0.67	2.74	1.63	0.74	2.21	-15.10	10.45	-19.34
장례식장	0.58	0.32	0.76	1.07	0.49	1.46	84.48	53.13	92.11

다섯째, 행정서비스 분야의 경우 평균 시설수는 1.84개소이고, 이를 세부적으로 살펴보면 행정관공서가 3.24개소, 법원관공서는 0.65개소, 치안관공서는 2.16개소, 교육

관공서는 0.44개소, 그리고 공공기관은 2.67개소로 나타나고 있다. 따라서 법원관공서를 제외한 대부분은 행정서비스는 지방소도읍 차원에서 공급되고 있는 것으로 판단된다. 이를 시군별로 살펴보면, 군지역 지방소도읍이 시지역에 비해서 행정서비스가 더 잘 공급되어 있는 것으로 나타나고 있다. 한편 최근 7년간 변화를 살펴보면, 행정관공서, 법원관공서, 교육관공서는 증가한 반면, 치안관공서와 공공기관은 오히려 감소한 경향을 나타내고 있다. 이는 치안과 공공기관의 통폐합으로 인해 절대 시설수가 감소하였기 때문인 것으로 판단된다.

여섯째, 가정의례서비스 분야의 경우 평균 시설수는 1.35개소이고, 이를 세부적으로 살펴보면 예식장은 1.63개소, 장례식장은 1.07개소로 나타나고 있다. 따라서 가정의례서비스시설은 지방소도읍에 약 1개소가 공급되고 있는 것으로 판단된다. 한편 시군별로 살펴보면, 군지역 지방소도읍이 시지역에 비해서 가정의례서비스 시설이 양호하게 공급되어 있는 것으로 나타나고 있다. 그리고 최근 7년간 가정의례서비스 분야의 변화를 살펴보면, 예식장은 감소한 반면에 장례식장은 증가하는 추이를 보이고 있다.

## 2) 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성

### (1) 지방소도읍 공급서비스의 중심성

지방소도읍이 공급하는 서비스의 중심성은 해당 시군에서 제공하는 전체 서비스업체 수에서 지방소도읍이 공급하는 서비스의 비중을 의미한다. 2007년 현재 지방소도읍의 공급서비스별 중심성 지수를 살펴보면, 3차서비스는 32.35, 교육서비스는 17.39, 문화·체육서비스는 32.28, 보건·복지서비스는 28.21, 행정서비스는 24.08, 가정의례서비스는 39.46으로 나타나고 있다. 따라서 가정의례서비스와 3차서비스, 문화·체육서비스는 상대적으로 중심성이 높은 반면, 교육서비스와 행정서비스, 보건·복지서비스는 중심성이 낮은 것으로 평가된다.

이를 시군별로 살펴보면, 군지역 지방소도읍이 시지역에 비해서 모든 서비스분야에서 중심성이 높은 것으로 나타나고 있다. 6개 분야 모두에서 군지역 지방소도읍의 중심성이 높게 나타나고 있는 바, 군지역의 지방소도읍은 해당 지역의 중심기능을 수행하는 것으로 판단된다. 반면 시지역은 중심성이 모두 15% 이하의 수준을 나타내고 있는 바, 해당 시지역의 주변지역으로서 기능을 수행하는 것으로 분석할 수 있다.

한편 최근 7년간 지방소도읍 공급서비스의 중심성 변화를 paired t-test를 통해 검정해 보면, 교육서비스(0.54,  $t=1.78$ )와 문화·체육서비스(1.71,  $t=3.04$ ), 행정서비스(1.18,  $t=3.57$ )는 통계적으로 유의미한 증가를 보이고 있다. 반면 3차서비스와 보건·복지서

비스, 그리고 가정의례서비스의 중심성은 통계적으로 유의미한 변화를 나타내지 않고 있다고 하겠다.

〈표 3〉 지방소도읍 공급서비스의 중심성 지수

구분	2000년			2007년			두 시점간 변화(t-값)		
	전체	시	군	전체	시	군	전체	시	군
3차서비스	31.48	13.29	43.55	32.35	14.51	44.20	0.87 (0.94)	1.22 (1.06)	0.65 (0.48)
교육서비스	16.85	10.26	21.22	17.39	10.18	22.18	0.54 (1.78)	-0.08 (-0.25)	0.96 (2.05)
문화·체육 서비스	30.57	7.80	45.67	32.28	8.80	47.86	1.71 (3.04)	1.00 (2.52)	2.19 (2.43)
보건·복지 서비스	28.36	10.00	40.54	28.21	10.30	40.10	-0.15 (-0.26)	0.30 (0.46)	-0.44 (-0.54)
행정서비스	22.90	7.29	33.27	24.08	7.67	34.97	1.18 (3.57)	0.38 (1.43)	1.70 (3.32)
가정의례 서비스	40.76	11.51	59.60	39.46	12.06	57.04	-1.30 (-0.57)	0.55 (0.39)	-2.56 (-0.84)

이러한 중심성의 변화를 시군별로 구분해서 살펴보면 큰 차이가 있다. 우선 시지역 지방소도읍의 경우 중심성의 변화가 통계적 의미를 가지는 경우는 문화·체육서비스(1.00,  $t=2.52$ ) 뿐인 것으로 나타나고 있다. 반면에 3차서비스, 교육서비스, 보건·복지서비스, 그리고 가정의례서비스의 중심성은 최근 7년간 변화가 없는 것으로 나타나고 있다. 그러나 군지역 지방소도읍은 최근 7년간 시지역에 비해서 중심성이 크게 증가한 것으로 나타나고 있다. 즉 교육서비스(0.96,  $t=2.05$ ), 문화·체육서비스(2.19,  $t=2.43$ ), 그리고 행정서비스(1.70,  $t=3.32$ )의 중심성은 통계적으로 유의미한 증가를 보이고 있다. 그러나 3차서비스와 보건·복지서비스, 가정의례서비스의 중심성은 변화하지 않는 것으로 나타나고 있다.

이상을 종합해 볼 때, 지방소도읍 공급서비스 중 가정의례서비스와 3차서비스, 문화·체육서비스 분야에서 중심성이 높은 것으로 나타나고 있고, 최근 7년간 교육서비스, 문화·체육서비스, 그리고 행정서비스의 중심성이 통계적으로 유의미한 증가를 나타내고 있다. 한편 시군별로 구분해 볼 때, 군지역이 시지역에 비해서 공급서비스의 중심성이 더욱 증가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러므로 군지역 지방소도읍은 해당 지역의 중심기능을 수행하는 반면 시지역은 중심기능을 수행하지 못하는 것으로

나타나고 있고, 최근 7년간 군지역 지방소도읍은 중심기능이 더욱 강화된 것으로 나타나고 있다.

〈표 4〉 지방소도읍 공급서비스의 다양성 지수

구분	2000년			2007년			두 시점간 변화(t-값)		
	전체	시	군	전체	시	군	전체	시	군
3차서비스	79.54	59.51	92.83	77.90	56.57	92.06	-1.64 (-1.37)	-2.94 (-1.20)	-0.77 (-0.67)
교육서비스	86.80	77.58	92.91	86.24	76.76	92.52	-0.56 (-0.83)	-0.82 (-0.54)	-0.39 (-0.76)
문화·체육 서비스	75.89	62.09	85.05	79.07	66.78	87.23	3.18 (2.84)	4.69 (2.92)	2.18 (1.42)
보건·복지 서비스	79.40	67.84	87.07	81.32	70.07	88.79	1.92 (1.6)	2.23 (0.98)	1.72 (1.30)
행정서비스	72.08	51.38	85.81	71.56	51.36	84.97	-0.52 (-0.96)	-0.02 (-0.02)	-0.84 (-1.82)
가정의례 서비스	65.50	36.57	84.13	68.97	47.79	82.55	3.47 (2.29)	11.22 (3.24)	-1.58 (0.00)

## (2) 지방소도읍 공급서비스의 다양성

지방소도읍이 공급하는 서비스의 다양성은 해당 지방소도읍이 공급하는 서비스의 유형을 의미하는 것이다. 2007년 현재 지방소도읍의 공급서비스 분야별 다양성 지수를 살펴보면, 3차서비스는 77.90, 교육서비스는 86.24, 문화·체육서비스는 79.07, 보건·복지서비스는 81.32, 행정서비스는 71.56, 그리고 가정의례서비스는 68.97로 나타나고 있다. 따라서 교육서비스와 보건·복지서비스는 상대적으로 다양성 지수가 높은 반면, 가정의례서비스, 행정서비스, 3차서비스, 문화·체육서비스는 다양성이 낮은 것으로 평가된다.

이를 시군별로 살펴보면, 군지역 지방소도읍이 시지역에 비해서 모든 서비스분야에서 다양성이 높은 것으로 나타나고 있다. 6개 분야 모두에서 군지역 지방소도읍의 다양성이 높게 나타나고 있는 바, 군지역의 지방소도읍은 해당 지역의 중심기능을 수행할 기능을 충분히 갖추고 있다고 하겠다. 반면에 시지역은 다양성이 대부분 80.0 이하의 낮은 수준을 나타내고 있어 시지역 지방소도읍이 공급하는 서비스가 제약되어 있는 것으로 평가할 수 있다. 이는 시지역 지방소도읍의 경우 해당 시지역의 배후지

역의 기능을 담당할 가능성이 많기 때문이다.

한편 최근 7년간 지방소도읍 공급서비스의 다양성 변화를 paired t-test를 통해 검정해 보면, 가정의례서비스(3.47,  $t=2.29$ )와 문화·체육서비스(3.18,  $t=2.84$ )는 다양성이 증가한 것으로 나타나고 있다. 반면에 3차서비스, 교육서비스, 보건·복지서비스, 행정서비스의 다양성은 최근 7년간 통계적으로 유의미한 변화를 나타내지 않은 것으로 나타나고 있다. 이러한 다양성 변화를 시군별로 구분해서 살펴보면 중심성과는 상반된 결과를 나타내고 있다. 즉 시지역 지방소도읍의 경우 문화·체육서비스(4.69,  $t=2.92$ )와 가정의례서비스(11.22,  $t=3.24$ )의 다양성은 통계적으로 유의미한 증가를 보이고 있는 반면, 군지역 지방소도읍 공급서비스의 다양성은 모두 통계적으로 유의미한 변화를 가지 않는 것으로 나타나고 있다.

이상을 종합해 볼 때, 지방소도읍 공급서비스 중 교육서비스와 보건·복지서비스 분야에서 다양성이 높은 것으로 나타나고 있고, 최근 7년간 문화·체육서비스와 가정의례서비스의 다양성이 통계적으로 유의미한 증가를 보이고 있다. 한편 시군별로 구분해 볼 때, 군지역이 시지역에 비해서 공급서비스의 다양성이 절대적으로 높은 것으로 나타나고 있으나, 최근 7년간 군지역 공급서비스의 다양성은 통계적으로 유의미한 변화를 나타내지 못하고 있다. 다만 시지역의 경우 문화·체육서비스와 가정의례서비스 분야의 다양성이 증가한 것으로 나타나고 있다.

### 3) 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 변화 및 상관관계

#### (1) 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 변화

지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 지수의 변화를 증가, 유지, 감소라는 세 가지 형태로 유형화할 때, 중심성과 다양성의 변화는 모두 9가지 유형으로 구분이 가능하다. 9가지 유형 중에서 중심성과 다양성이 모두 증가한 형태는 가장 이상적일 것이고, 중심성과 다양성이 모두 감소하는 것은 가장 부정적 형태일 것이다. 이러한 전제를 바탕으로 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 변화를 살펴보면 <표 5>와 같다.

첫째, 전체 지방소도읍 차원에서 볼 때, 중심성과 다양성이 모두 증가한 분야는 문화·체육서비스 분야이고, 중심성만 증가한 분야는 교육서비스와 행정서비스이며, 다양성만 증가한 분야는 가정의례서비스인 것으로 나타났다. 반면 3차서비스와 보건·복지서비스는 중심성과 다양성의 변화가 없었다. 따라서 최근 7년간 지방소도읍 공급서비스는 문화·체육서비스 분야가 강화된 반면, 3차서비스와 보건·복지서비스는 공

급서비스 기능이 강화되지 못한 것으로 판단된다.

둘째, 시지역 지방소도읍의 경우, 중심성과 다양성이 모두 증가한 분야는 문화·체육서비스 분야이고, 다양성만 증가한 분야는 가정의례서비스로 나타났다. 반면 3차서비스와 교육서비스, 보건·복지서비스, 그리고 행정서비스는 중심성과 다양성에 변화가 없는 것으로 나타났다. 따라서 최근 7년간 시지역 지방소도읍 공급서비스는 문화·체육서비스 분야만 강화되었고, 그외 3차서비스와 교육서비스, 보건·복지서비스, 그리고 행정서비스는 기능이 강화되지 않은 것으로 나타났다.

〈표 5〉 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 지수 변화

구분			공급서비스 중심성 지수 변화		
			감소	유지	증가
공급서비스 다양성 지수 변화	전체	증가	-	가정의례서비스	문화·체육서비스
		유지	-	3차서비스 보건·복지서비스	교육서비스 행정서비스
		감소	-	-	-
	시	증가	-	가정의례서비스	문화·체육서비스
		유지	-	3차서비스 교육서비스 보건·복지서비스 행정서비스	-
		감소	-	-	-
	군	증가	-	-	-
		유지	-	3차서비스 보건·복지서비스 가정의례	교육서비스 문화·체육서비스 행정서비스
		감소	-	-	-

셋째, 군지역 지방소도읍의 경우, 중심성과 다양성이 모두 증가한 분야는 없는 것으로 나타났다. 다만 중심성이 증가한 것은 교육서비스와 문화·체육서비스, 그리고 행정서비스 분야이다. 그리고 중심성과 다양성의 변화가 없는 분야는 3차서비스와 보건·복지서비스, 그리고 가정의례서비스인 것으로 나타났다.

이상을 종합해 볼 때, 우리나라 지방소도읍 공급서비스는 서비스 유형에 따라 다소 차이가 있지만, 공급서비스의 기능이 전반적으로 강화되고 있음을 알 수 있다. 특히

지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성이 모두 감소한 분야는 없는 것으로 나타났다. 그러나 이를 시군별로 구분해 살펴보면 다소간의 차이가 있다. 즉 시지역 지방소도읍 공급서비스의 경우 중심성 보다는 다양성이 증가한 반면, 군지역 지방소도읍 공급서비스는 다양성보다 중심성이 증가한 것으로 나타나고 있다.

## (2) 지방소도읍 공급서비스 중심성과 다양성의 상관관계

지방소도읍 공급서비스의 중심성 지수와 다양성 지수의 상관관계를 지역별·연도별로 유형화해 분석하였다. 상관분석결과에 의하면, 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성이 유의미한 상관관계를 갖는 경우는 시지역 지방소도읍 뿐인 것으로 나타났다. 즉 시지역 지방소도읍의 2000년과 2007년 상관계수는 각각 0.45624(prob=0.0287)와 0.42434(prob=0.0436)인 바, 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성은 약한 양(+)의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다. 반면에 전체 지방소도읍과 군지역 지방소도읍의 경우, 공급서비스의 중심성과 다양성이 유의미한 상관관계를 갖지 못한 것으로 나타났다. 이러한 분석결과를 전제로 할 때, 군지역 지방소도읍은 중심성이 증가함에 불구하고, 공급서비스의 중심성과 다양성이 상관관계를 갖지 않는 것으로 요약된다. 반면에 시지역 지방소도읍은 중심성 보다는 다양성이 강화된 것으로 나타나고 있는데도, 공급서비스의 중심성과 다양성이 양의 상관관계를 갖는 것으로 나타났다.

이론적 논의에서 살펴본 바와 같이, 지방소도읍 공급서비스의 중심성이 증가하면 다양성 또한 증가하는 형태를 가져야 함에도 불구하고, 우리나라 지방소도읍은 중심성과 다양성이 상관관계를 갖지 않는 것으로 나타났다. 한편 주변농촌지역에 대한 중심성이 더욱 큰 군지역 지방소도읍에서는 중심성과 다양성이 상관관계를 갖지 않는 반면, 시지역 지방소도읍에서는 오히려 중심성과 다양성이 양의 상관관계를 형성하는 것으로 분석되었는데, 이는 매우 흥미로운 사실이다. 이러한 분석결과를 종합해 볼 때, 지방소도읍의 기능을 강화하기 위해서는 지방소도읍이 공급하는 서비스가 증가되어야 한다. 이를 위해서는 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성이 모두 증가해야 하는데, 특히 다양성의 증가가 중심성 증가 보다 더 중요한 요인이라고 판단할 수 있다.



〈표 6〉 지방소도읍 공급서비스 중심성과 다양성의 상관관계

구분			중심성 지수					
			2000년			2007년		
			전체	시	군	전체	시	군
다 양 성  지 수	2 0 0 0 년	전체	0.16813 (0.4432)	0.44633 (0.0328)	-0.1675 (0.4449)	0.19037 (0.3843)	0.41259 (0.0504)	-0.0971 (0.6593)
		시	-0.0729 (0.7411)	0.45624 (0.0287)	-0.4038 (0.0560)	-0.0608 (0.7830)	0.38094 (0.0729)	-0.3459 (0.1060)
		군	0.30022 (0.1640)	0.27247 (0.2085)	0.21267 (0.3299)	0.34004 (0.1124)	0.33015 (0.1239)	0.24677 (0.2563)
	2 0 0 7 년	전체	0.22304 (0.3063)	0.50368 (0.0143)	-0.1208 (0.5829)	0.23021 (0.2906)	0.46435 (0.0256)	-0.0711 (0.7472)
		시	-0.0138 (0.9501)	0.49791 (0.0156)	-0.341 (0.1113)	-0.0174 (0.9373)	0.42434 (0.0436)	-0.3057 (0.1560)
		군	0.3755 (0.0774)	0.39634 (0.0612)	0.18591 (0.3957)	0.40086 (0.0580)	0.42174 (0.0450)	0.22671 (0.2982)

#### 4) 분석결과와 정책적 함의

본 연구는 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성을 분석하는데 목적을 두었다. 분석결과에 의하면, 지방소도읍은 3차서비스, 문화·체육서비스, 가정의례서비스 분야에서 중심성을 갖고 있는 것으로 나타났다. 그리고 다양성 측면에서 볼 때, 지방소도읍 공급서비스 중에서 교육서비스와 문화·체육서비스는 다양성을 갖추고 있다. 그러나 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성은 시군별로 큰 차이성을 갖고 있는 것으로 나타났다. 우선 시지역 지방소도읍의 경우, 공급서비스의 중심성이 낮을 뿐 아니라 다양성을 갖고 있지 못한 것으로 나타났다. 따라서 시지역 지방소도읍은 해당 자치단체에서 중심기능을 수행하지 못하고 있는 것으로 판단된다. 반면에 군지역 지방소도읍의 경우, 공급서비스의 중심성과 다양성이 모두 높은 것으로 나타나고 있다. 이는 군지역 지방소도읍이 해당 자치단체에서 절대적인 중심기능을 수행하고 있음을 실증적으로 확인해 주는 것이다.

한편 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성의 변화경향도 시군별로 큰 차이를 갖고 있는 것으로 나타났다. 우리나라 전체 지방소도읍은 부분적으로 공급서비스의 중심성과 다양성이 모두 증가하는 형태를 나타내지만, 시지역은 공급서비스의 다양성이 증가하는 경향을, 그리고 군지역은 공급서비스의 중심성이 증가하는 경향을 나타내

고 있다. 일반적으로 공급서비스의 중심성이 증가하면 다양성이 증가하게 될 것이다. 왜냐하면 집적의 효과가 발생하면 도시화 효과가 발생하기 때문이다. 그러나 우리나라 지방소도읍은 중심성의 변화와 다양성의 변화가 상호 상관성을 갖지 못한 것으로 판단된다. 이러한 분석결과는 현재 우리나라 전체 지방소도읍과 군지역 지방소도읍은 해당 자치단체에서 중심거점기능을 수행하지만, 실제 지방소도읍이 공급하는 서비스의 유형은 한정되어 있다는 사실에 기인하는 것이다.

따라서 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 기능을 강화하기 위해서는 지방소도읍이 공급하는 서비스의 유형을 확대해 나가야 할 것이다. 이를 위해서는 공공부문 주도의 기존 정책으로는 한계가 있다. 즉 지방소도읍의 거점기능을 확충을 통해서도 공급서비스의 기능을 확대할 수 없기 때문이다. 따라서 지방소도읍이 공급할 수 있는 서비스를 다양화할 수 있도록 민간부문의 참여를 유도하는 정책적 지원이 필요하다. 또한 지방소도읍 중 시지역은 중심기능을 수행하지 못하기 때문에 별도의 육성정책이 필요하지 않을 것으로 판단된다. 그러나 군지역 지방소도읍은 해당 자치단체에서 중심기능을 수행하고 있음에도 불구하고, 실제 공급할 수 있는 서비스의 유형은 제한적인 것으로 나타나고 있다. 따라서 해당 자치단체가 자기완결적인 서비스권역을 구축하기 위해서는 군지역 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성을 확보하기 위한 지속적인 정책지원이 요구된다.

#### 4. 결 론

본 연구의 목적은 우리나라 지방소도읍이 공급하는 서비스의 중심성과 다양성을 분석하는 것이다. 이를 위해 본 연구에서는 178개 지방소도읍을 지역별(시지역과 군지역)과 연도별(2000년과 2007년)로 구분하여 paired t-test와 상관분석을 수행하였다. 주요 연구결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 지방소도읍 공급서비스의 중심성 측면에서 볼 때, 군지역 지방소도읍이 시지역에 비해서 중심성이 높은 것으로 나타났다. 최근 7년간 중심성의 변화를 살펴보면, 시지역 지방소도읍에서는 문화·체육서비스(1.00,  $t=2.52$ )만이 유의미한 증가를 보인 반면, 군지역 지방소도읍에서는 교육서비스(0.096,  $t=2.05$ ), 문화·체육서비스(2.19,  $t=2.43$ ), 행정서비스(1.70,  $t=3.32$ )가 유의미한 증가를 나타냈다.

둘째, 지방소도읍 공급서비스의 다양성 측면에서 볼 때, 군지역 지방소도읍이 시지역에 비해서 다양성이 높은 것으로 나타났다. 최근 7년간 다양성의 변화를 살펴보면,

시지역 지방소도읍에서는 문화·체육서비스(4.69,  $t=2.92$ )와 가정의례서비스(11.22,  $t=3.24$ )가 유의미한 증가를 보인 반면, 군지역 지방소도읍에서는 모든 분야에서 유의미한 증가를 나타내지 않고 있다.

셋째, 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성 변화 형태를 살펴보면, 시지역 지방소도읍은 중심성보다 다양성이 증가하는 반면, 군지역 지방소도읍은 다양성보다 중심성이 증가하는 형태를 나타내고 있다.

넷째, 지방소도읍 공급서비스의 중심성과 다양성의 상관분석에 의하면, 시지역 지방소도읍의 경우 중심성과 다양성이 약한 양의 상관관계를 갖는 반면, 군지역 지방소도읍의 경우 중심성과 다양성이 상관관계를 갖지 않는 것으로 나타났다.

이상을 종합해 볼 때, 군지역 지방소도읍은 중심거점기능을 수행하고 있는 반면, 시지역 지방소도읍은 중심기능을 수행하지 못하는 것으로 나타났다. 따라서 지방소도읍 정책은 군지역을 중심으로 추진해야 한다. 그리고 지방소도읍의 기능을 강화하기 위해서는 지방소도읍 자체의 중심성을 제고하는 정책보다는 공급서비스의 다양성을 제고하는 방향으로 변화되어야 한다. 이를 위해서는 공공부문 주도의 공급지향적 정책에서 탈피하여 민간부문의 참여를 유인할 수 있는 인센티브 마련이 강조되어야 할 것이다.

끝으로 본 연구의 결과를 종합적으로 정리해 보면, 지방소도읍은 도시와 농촌을 잇는 가교적 역할을 수행하고, 국토의 균형적 발전을 위해서 매우 중요한 공간적 위상을 갖고 있다. 이러한 지방소도읍이 본연의 위상과 기능을 수행하기 위해서는 지방소도읍 공급서비스를 다양화하는 정책적 노력이 요구된다. **【cni】**

## 〈참고문헌〉

- 권오혁, 2002, “한국 소도읍정책의 전개과정과 발전방향”, 소도읍 육성방향 모색을 위한 정책세미나 자료집, 한국지방행정연구원.
- 권오혁외, 2002, 지방소도읍 육성방향 정립을 위한 연구, 충청남도.
- 김선기, 1989, 소도읍 특성별 개발모형에 관한 연구, 한국지방행정연구원.
- 김정연외, 2002, “지방활성화와 소도읍 육성”, 도시정보 제12월호, 대한국토·도시계획학회.
- 김형국, 1996, 국토개발의 이론연구, 서울:박영사.
- 내무부, 1977, 소도읍 기능화 종합계획: 80년대 지향형.

- 안정근외, 1998, “지역생활권체계의 설정과 편익시설 이용실태분석”, 한국지역개발학회지 제10권 제1호, 한국지역개발학회.
- 양상언외, 2008a, “소도읍 중심시가지 범위의 변화 특성 분석”, 대한건축학회논문집 계획계 제24권 제12호, 대한건축학회.
- 양상언외, 2008b, “읍·면지역의 공간구조 패턴 분석”, 지리학연구 제42권 제3호, 대한지리학회.
- 여흥구, 1990a, “한국 소도읍 중심지내 입지시설의 분포특성 분석”, 국토계획 제25권 제3호, 대한국토도시계획학회.
- 여흥구, 1990b, “소도읍 중심지의 기능집적도 분석 연구”, 도시행정학회보 제3권, 도시행정학회.
- 여흥구, 1992, “소도읍중심지상업시설규모변화분석”, 국토계획 제27권 제4호, 대한국토도시계획학회.
- 이성근외, 2006, “효율적 공공서비스 공급을 위한 자치단체간 협력공간 설정: 경상북도 23개 시군을 대상으로”, 도시행정학보 제19권 제2호, 한국도시행정학회.
- 이성근외, 2009, 사업추진체계 개선 및 모니터링·평가·환류체계 구축을 통한 소도읍 육성사업 효율화방안 연구, 행정안전부.
- 이중재, 2004, “소도읍의 유형별·지역별 인구변화 특성에 관한 연구”, 연세대학교 공학대학원 석사학위논문.
- 지남석외, 2007, “소도읍 중심부의 토지이용 변화 분석”, 국토계획 제42권 제7호, 대한국토도시계획학회.
- 지남석외, 2008, “소도읍의 중심지인구와 입지시설 분포의 관계 분석”, 대한건축학회논문집 계획계 제24권 제3호, 대한건축학회.
- Mathur, O. P., 1982, Small Cities and National Development, Nagoya, United Nation & Center for Regional Development.
- O'Sullivan A., 1996, Urban Economics, Chicago: Irwin.
- Rondinelli, D. A., 1983, Secondary Cities in Developing Countries, Beverly, Sage.

# 지방도시재생 활성화를 위한 추진체계에 관한 연구

윤 정 미 · 조 수 희

## I. 서론

### 1. 연구배경 및 목적

현재 수도권을 제외한 대부분 지방도시에서 지속적인 인구감소현상이 나타나고 있으며<sup>1)</sup>, 교육 및 문화기반의 취약, 산업의 쇠퇴, 재정난, 도심쇠퇴 등의 여건은 지방도시를 쇠퇴하게 하고 있다. 또한, 대도시 중심의 광역경제권 체계 구축과 수도권 규제 완화 움직임 등으로 인해 지방도시의 쇠퇴는 더욱 가속화되고 있다.

그러나 지방도시는 배후농촌지역의 중심지로서의 중심기능, 상위도시와 배후지역을 연결하는 결절기능, 배후농촌지역의 거점기능, 인간다운 삶을 영위할 수 있는 주거환경과 도시편익시설 및 서비스를 제공하는 정주기능을 담당하는 등 국토공간 체계상 대도시와 농산어촌을 연결하는 중요한 기능을 수행하고 있기 때문에 지방도시재생을 통한 지방도시 활성화는 반드시 필요하다.

그간의 도시개발·도시정비사업 등 도시재생사업은 주택공급을 목적으로 기존 시설물을 전면 철거하거나 재개발방식 위주로 시행되었으며, 사업성이 확보되는 수도권위주로 시행되어 지방도시의 추진실적은 저조하였다<sup>2)</sup>. 또한 국토부, 지경부, 행안부, 농식품부 등에서 정주기반 확충, 소득기반 조성, 지역특화 등을 추진한 국가균형발전사업은 읍·면지역을 대상으로 중앙정부 재원을 통한 개발사업으로 도시지역에 대한 지원에 한계가 있으며, 도시재생과의 연계성도 낮아 현 시점의 지방도시 재생은 어려운 실정이다.

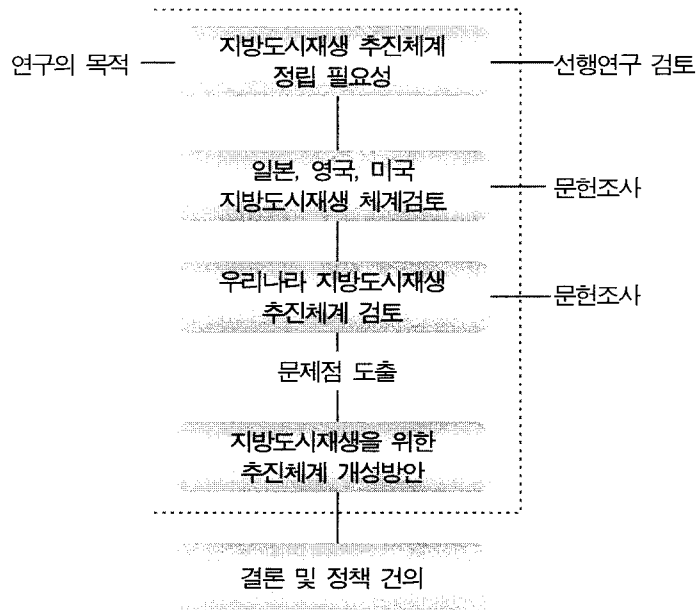
이에 정부도 도시재생에 관한 연구의 중요성을 인지하여 ‘삶의 질’ 향상과 미래가치를 창출할 「건설교통 R&D 혁신로드맵(VC-10)」을 작성하고, 2007년에 도시재생시스템 연구를 본격적으로 시작하였다. 특히 지방도시재생에 대해서는 연구의 주요과제로

1) 특별시, 광역시를 제외한 수도권과 지방의 시급도시의 인구 추이를 살펴보면, 수도권은 27개 도시 중 2개 도시만 인구가 감소하고 있으며, 지방도시는 49개 도시 중 34개시가 감소하고 있다 (인구주택총조사 2000~2005)

2) 국토해양부(2008), 지방도시재생 활성화를 위한 정책토론회

선정하여 연구를 진행하고 있다<sup>3)</sup>.

지방도시는 대도시와 달리 사업성이 부족하는 등 민간 참여의 한계가 있는 만큼 재산을 추진하기 위한 중앙정부와 지방정부의 역할, 도시재생사업을 추진하기 위한 추진기구 등 추진체계의 정립이 필요하다.



[그림 1] 연구흐름 및 방법

따라서 본 연구는 도시재생시스템 연구의 일환으로 지방도시재생 활성화를 위한 여러 가지 수법 중에서 지방도시재생 추진체계를 제시하는 것을 목적으로 한다. 제안된 추진체계는 향후 도시재생 법제 정비를 위한 기초자료로 활용할 수 있을 것이다.

## 2. 연구흐름 및 방법

연구방법은 먼저 지방도시재생 관련, 정책방안과 추진체계에 관련된 선행연구를 고

3) 정부는 '삶의 질' 향상과 미래가치를 창출할 건설교통 R&D 육성을 위해 「건설교통 R&D 혁신로드맵(VC-10)」을 작성하고, 향후 10년간 6조5천억 원을 지속적으로 투자할 계획이며, 이 10대 과제에는 '도시재생시스템' 연구개발사업이 포함되어 있다. 이 '도시재생시스템' 연구에는 크게 4개의 핵심과제가 있으며, 이 중 제1핵심과제에 '지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발'이 주요과제로 포함되어 있다.

찰하고 한계점을 제시하였으며, 일본, 미국, 영국의 지방도시재생 추진체계를 분석하였다. 또한 우리나라의 도시재생관련 법제도 부문, 추진조직 부문, 재원 부문의 현황 및 문제점을 고찰하였으며, 지방도시재생을 위한 추진체계를 재정립하였다.

법제도 부문은 단기 중·장기로 구분하여 살펴보고, 재원부문과 추진조직은 지방도시재생사업의 원활한 추진을 위하여 중앙정부차원, 지방정부차원 및 민간차원의 다원적인 추진체계를 구축하여 지방도시재생 추진체계를 새롭게 구축하고자 하였다.

### 3. 선행연구 검토

지방도시재생 관련 연구를 살펴보면, 신정철(2004)은 지방중소도시 활성화 방안 연구에서 도시화에 따른 우리나라 정주체계분석과 중소도시개념, 기능, 역할의 제시와 중소도시의 성장요인을 분석하여 유형에 따른 개발방안을 제시하였다. 송상열(2006)은 지방도시 쇠퇴원인과 활성화 방안을 위해 84개 비성장형 도시가 직면하고 있는 구조적이고 총체적인 특성을 파악하여 낙후된 원인을 알아보고 도시의 자생력을 확보할 수 있는 도시환경을 제시하였다. 김영 외(2007)는 지방중소도시의 도심쇠퇴양상과 원인을 분석하고 진주시를 사례로 도심쇠퇴를 개선할 수 있는 방안과 전략을 도출하였다.

정책방안과 추진체계에 관한 연구로는 오재일·형시영(2004)은 지방 대도시의 도심재생을 위한 정책방안에 관한 연구에서 대도시 도심의 도심쇠퇴현상의 실증분석을 통한 도심재생의 정책방안을 모색하였다. 형시영(2004)은 우리나라 대도시의 도심재생을 위한 정책적 대응방안을 정책·제도적측면, 금융·재정측면, 조직·관리체계 측면으로 구분하여 살펴보았으며, 운영대(2002)는 도심지 활성화를 위한 정책방안을 위해 중앙차원에서의 역할과 자치단체차원의 제도 정비방안을 제시하였다. 송상열·장희순(2006, 2007)은 지방중소도시의 활성화를 위해 도시개발관련법제도의 범위에서 법 제도적인 개선방안을 제시하고 있다. 또한 선진국의 도시재생사업의 조직 및 운영상황을 분석하여 시사점을 제시하였다.

선행연구 검토를 통한 본 연구의 차별성은 첫째, 대도시 중심의 차원에서 접근한 것이 아니라 지방도시차원에서 접근하였다는 점과, 현재 추진되고 있는 도시재생과 관련된 정책과 지방도시에서 추진되고 있는 정책의 문제점으로부터 추진체계를 접근하였다는 점이다.

〈표 1〉 선행연구 고찰

구분	연구자	연구 내용
지방도시 재생관련	신정철(2004)	- 중소도시개념, 기능, 역할의 제시와 중소도시 성장요인 분석하여 활성화 방안 제시
	송상열(2006)	- 지방도시 중 84개 비성장형 도시를 유형화하고 특성 파악하여 활성화 방안 제시
	김영 외(2007)	- 진주시를 사례로 지방중소도시의 도심쇠퇴양상과 원인을 분석
정책방향 및 추진체계	오재일 · 형시영 (2004)	- 지방대도시의 도시의 도심쇠퇴현상의 실증분석을 통한 정책방안 모색
	형시영(2004)	- 도심재생을 위해 정책·제도적 측면, 금융·재정측면, 조직·관리체계 측면으로 검토
	온영태(2002)	- 도심지 활성화를 위해 중앙과 자치단체 차원의 제도정비 방안 제시
	송상열 · 장희순 (2006)	- 지방중소도시 활성화를 위해 도시개발관련 법제도의 범위에서 개선방안 제시

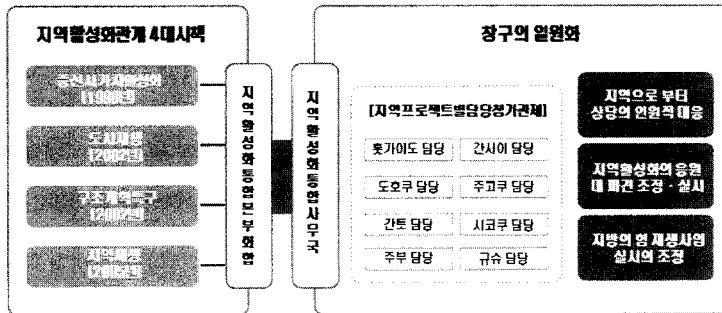
## II. 국외 도시재생 추진체계

### 1. 일본

일본의 재생제도는 지역의 의견과 정책을 바탕으로 중앙정부가 지원 메뉴를 정비하고 지방자치단체 스스로가 수립한 추진계획에 대해 중앙정부의 승인을 받아 정책을 추진하고 있다. 1998년부터 중심시가지 활성화, 도시재생, 지역재생 등을 추진하고 있으며, 최근 도시지역(지방중심도시), 비도시지역(농산어촌지역), 낙후지역 등 종합적·체계적인 재생 관련 정책을 추진하고 있다.

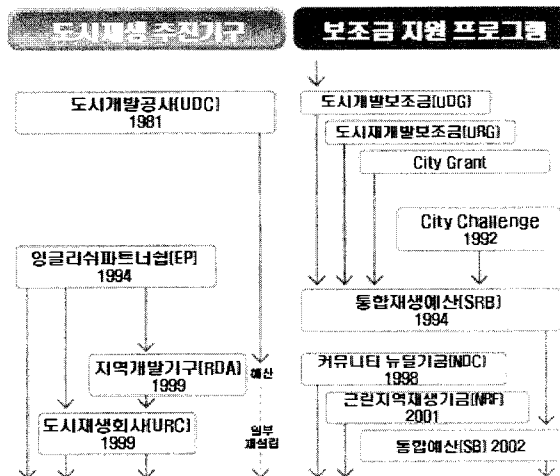
이를 위해, 기존의 도시재생 정책을 통합하여, 「지역활성화통합본부회합」을 설치하고 산하에 사무국을 두어 일원화된 대응체계를 구축하였다. 재원확보를 위해 시정촌 및 재정이 열악한 지역에 지방재생대책비(4,000억엔)와, 지역재생기반강화교부금(내각부 예산, 2005) 등을 통해 지원하고 있으며, 그 밖에 보조대상자산의 운용절차 간소화 및 신속화, 민간투자자에 대한 세제 특례조치를 시행하고 있다. 특이한 점으로, 지역재생기반강화·교부금은 부처 간의 산재된 사업비를 일원화하면서, 사업간·연도간 유연성 있는 집행이 가능하도록 한 것이다.





[그림 2] 일본의 도시재생 추진체계

자료: 충남발전연구원 외(2009), 「지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발 1단계 연구결과 발표자료, p.19



[그림 3] 영국의 도시재생 추진체계

자료: 충남발전연구원 외(2009), 「지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발 1단계 연구결과 발표자료, p.20, 재편집

## 2. 영국

영국은 초기 중앙정부의 주도에 의해 도시재생을 추진하다가, 1980년대 지방정부 주도로 전환되었다. 지방정부 주도하에 추진된 도시재생은, 국가차원의 잉글리쉬 파트너쉽(English Partnership), 지역차원의 RDA(Regional Development Agency), 지방차원의 도시재생회사(Urban Regeneration Companies)를 통해 재생을 추진하고 있다.

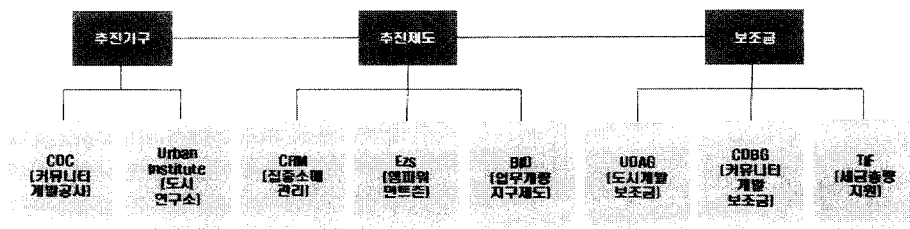
재원확보를 위해 통합재생예산(SRB), 커뮤니티 뉴딜기금(NDC), 근린지역 재생기금(NRF) 등을 통해 지원하고 있다. 20여개 보조금을 통합하여 환경부에 일원화한 통합 재생예산(SRB), 황폐지역(Deotived Area)에 대해 정부가 중점적으로 자금을 투입하는 커뮤니티 뉴딜기금(NDC), 또한 근린지역 재생기금(NRF)을 통해 사회·경제적으로 쇠퇴가 심각한 지방정부를 집중 지원하기 위한 보조금 제도도 활용하고 있다.

### 3. 미국

미국은 '지속가능한 도시재생'에 목표를 두고, 도시재생정책을 추진하고 있다. 효과적인 추진을 위해 커뮤니티개발회사(CDC, Community Development Corporation)를 활용하여 저소득층 주택을 정비하고, 엠파이어먼트 존(Empowerment Zone)을 지정하여 도시기반시설 등을 정비하고 있다.

재원확보를 위해 주택도시부(HUD)에 의한 도시개발보조금(UDAG), 세금충당금지원(TIF, Tax Incremental), 커뮤니티개발 보조금(CDBG, Community Development Block Grants)등을 활용하고 있다. 도시개발보조금은 중심지가지활성화를 위해 경제개발, 저소득층 및 이너시티 생활환경, 취업조건 개선을 목적으로 하고 있으며, 세금충당금지원(TIF, Tax Incremental)은 지방정부가 재개발 프로젝트 자금을 고정자산세 등 세수 증가분에 의해 교부하는 제도이다.

또한 커뮤니티개발 보조금(CDBG, Community Development Block Grants)은 주택도시부(HUD)가 실시한 기존의 보조금사업을 재검토해 하나로 통합한 제도이며 저소득층의 지원 사업, 슬럼의 배제, 도심부의 생활환경의 향상 등의 사업을 실시하고 있다.



[그림 4] 미국의 도시재생 추진체계

자료: 충남발전연구원 외(2009), 지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발 1단계 연구결과 발표자료, p.21

## 4. 시사점

이상 일본, 영국, 미국의 선진사례를 종합하면 아래와 같은 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 도시재생을 위한 법제도를 운영하고 있었다. 초기에는 물리적인 개발을 통한 도시 재활성화 법제도 마련에 중점을 두었으나, 차츰 사회, 경제, 환경, 교육 등 종합적 도시재생으로 거듭나고 있다. 특히, 일본에서는 대도시와 다른 지방도시 기능과 역할을 위해 지방도시재생을 위한 법제도를 따로 마련하고 있었다.

둘째, 선진사례는 공통적으로 중앙정부, 광역정부, 지방정부의 역할이 분담되고 연계되어 상당히 유기적 체계이었다. 중앙정부의 역할 축소되는 대신 광역정부, 지방정부의 역할이 강화되고 있었으며, 이러한 유기적인 체계를 바탕으로 10~20년의 장기적인 전략 수립, 전략을 실행하기 위한 사업에 대한 계획적·지속적 지원이 가능하게 되어 성공적인 도시재생의 성과를 이뤄낼 수 있는 근간이 되고 있다.

셋째 경쟁방식 또는 쇠퇴정도에 따른 지원방식을 동시에 운영함과 목적이 정해지지 않은 포괄적 보조금과 지원 사업의 규모를 달리하는 등 다양한 보조금제도를 운영하고 있는 등 지원 및 재원확보가 다양하게 이루어지고 있었다.

## Ⅲ. 우리나라 지방도시재생 추진체계

### 1. 도시재생 및 지방도시 관련 정책과 사업

먼저 도시재생과 직접 관련된 제도에는 도시 및 주거환경정비법에 의한 사업인 도시환경정비사업, 주택재건축, 주택재개발, 주거환경개선사업과 도시재정비 촉진을 위한 특별법에 의한 재정비촉진사업이 있다. 도시 및 주거환경정비법은 도시기능의 회복이 필요하거나 주거환경이 불량한 지역을 계획적으로 정비하고 노후·불량건축물을 효율적으로 개량하기 위하여 필요한 사항을 규정함으로써 도시환경을 개선하고 주거생활의 질을 높이는데 이바지하고자 한다. 하지만 이 법에 의한 계획은 인구 50만 미만으로서 시·도의 조례가 정하지 아니하는 시는 도시·주거환경정비기본계획을 수립하지 아니할 수 있도록 하여 사업 등이 활발하지 않는 시의 계획 수립의 부담을 줄이고자 하였으나 결과적으로 사업시행의 저조로 이어졌다<sup>4)</sup>. 도시재정비 촉진을 위한 특별법은 낙후된 기존의 구도심 재개발 등 각종 재정비사업을 광역적으로 계획하여 개발할

4) 국토해양부(2008), 「지방도시재생 활성화를 위한 정책 토론회」

수 있는 체계를 확립하고, 도시기반시설 확충과 주택공급확대 등 도시의 균형발전을 도모할 수 있는 계기가 되었으나, 대도시 위주의 정책으로 지방도시에 도입하기에는 한계가 있다.

다음으로 지방도시와 관련된 정책으로는 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률에서 규정하고 있는 지역개발사업 중 광역권개발사업, 특정지역개발사업이 있다. 광역권개발사업은 낙후된 지역을 집중개발하거나 지방거점도시를 육성하기 위한 사업으로 지방도시 지역계획의 지침적 성격을 갖고 있으나 실행계획의 성격을 가지고 있지 않다. 특정지역개발사업은 개발이 미진한 지역의 자원을 개발하는 사업으로 중소도시의 문화자원 및 관광자원을 정비 개발하여 지역 간 네트워크와 클러스터를 구축할 수 있다는 차원에서 지방도시와 연관성이 높다. 개발촉진지구개발사업은 낙후된 지역에 소득기반 조성 및 생활환경 개선 등을 통해 균형발전을 도모하기 위한 사업으로 지방도시의 지역활성화 시책사업으로 지역발전을 도모한다는 측면에서 지방도시와 연관성이 있지만 주로 신규개발에 치우쳐 있어 재생사업과는 거리가 있다.<sup>5)</sup>

지역종합개발사업은 지역별 다양한 사업들을 연계하여 시너지 효과를 극대화하는 네트워크형 개발방식이며, 지방도시간의 협약 및 공동시행 등의 개발방식을 통해 지역자원을 최대한 발굴할 수 있는 사업으로서 지방도시의 개발 및 도시재생사업과 연관성이 있다<sup>6)</sup>.

한편, 국가균형발전특별법은 국가경쟁력강화와 지역 간 균형발전의 조화라는 새로운 균형발전 체제하에서 정책이 추진되어 있다. 이 법에서 시·도 계획위주의 '국가균형발전 5개년계획'을 '지역발전 5개년계획'으로 개편하였고 지방도시와 관련하여 시·군의 기초생활권계획을 지역발전 5개년 계획과 연계하여 자율적으로 수립할 수 있도록 하였다.

지역특화발전특구법은 지역경제활성화와 지방의 자립화를 위해 지역별 특성에 맞는 규제개혁을 추진하는 사업으로 자치단체의 자발적인 입안으로 특정구역을 설치하여 자발적인 계획을 추진하고 민간기업의 참여를 유도하는 지방도시의 전략적 계획 측면이 강하게 포함되어 있다. 재래시장 및 상점가 육성을 위한 특별법은 재래시장과 상점가의 정비를 촉진하여 지역상권의 활성화와 유통산업의 균형있는 성장도모를 목적으로 하고 있으나 물리적 환경개선에만 치우쳐 있다는 한계가 있다.

지금까지 추진된 도시재생관련 정책과 제도를 살펴본 결과, 대부분 중앙정부차원의

5) 임준홍·윤정미(2008), '도시재생정책 수립을 위한 지방 중소도시 실태분석', 「충청지역연구」 제1권제1호, pp.50~51

6) 충남발전연구원 외(2008), 「중소도시재생 정책방향과 추진계획」, p.4.

추진체계를 가지고 있으며 이러한 정책은 지방도시의 역량을 제고하지 못하고 지방의 특성을 고려한 계획수립이 되지 않는 결과를 초래하고 있다. 또한 각 사업을 담당하는 체계적인 추진체계가 구성되어있지 않아 지속적이고 종합적인 지방도시 발전계획이 수립되지 못하고 있다.

## 2. 우리나라 지방도시재생 추진체계의 문제점

### 1) 법제도 측면

첫째, 대도시 위주의 법제도이기에 지방도시에 적용하는데 한계가 있다는 점이다. '도시 및 주거환경정비법' 과 '도시재정정비촉진을 위한 특별법' 을 살펴보면 50만 이상의 대도시를 대상으로 하며, 지구지정 면적규모는 100만 미만도시 주거지형 30만 m<sup>2</sup>, 중심지형 15만m<sup>2</sup>의 지나치게 넓은 지역이기에 지방도시에 적용 시 한계가 있다.

둘째, 지방도시에 시행되고 있는 많은 제도와 정책들은 체계적·종합적이지 못하다는 점이다. 지방도시에는 많은 정책과 사업들이 진행되어지고 있으나, 이는 도시재생 사업과 연계성이 낮고, 대부분 재생보다는 신규개발에 중점을 두고 있다.

셋째, 기존의 도시계획으로는 쇠퇴하고 있는 도시지역의 문제를 심층적으로 다룰 수 없다는 점이다.

넷째, 기존의 지방도시에 진행되는 대부분의 계획들은 하향식으로 진행된다는 점이다. 그러나 도시재생사업은 지방자치단체 차원에서 방향성을 제시하여야 하고, 도시재생사업의 주체가 되어야 하기에, 기존의 하향식 차원에서 상향식 차원으로 도시재생이 이루어져야 한다.

### 2) 추진조직 측면

추진조직 측면의 문제점은 취약한 재정, 참여기업의 관심저조, 자원조달의 어려움, 사업기획력 부족 등으로 사업의 성과를 기대하기 어렵다는 점이다.

도시재생은 일시적·단편적일 수 없으며, 단독의 시행주체를 통해 이루어지기 불가능하기에, 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 주체들 간의 파트너십이 필요하나 파트너십에 의한 도시개발사업형태가 활발하지 못한 실정이다.

또한 도시재생종합계획의 수립과 추진 등 지방자치단체가 주체로서의 역할을 담당하여야 하지만 기존의 도시재생관련 추진조직은 대부분 정부차원의 하향식 추진방식이다.

### 3) 재원확보 측면

재원확보 측면의 문제점을 살펴보면 사업의 성패여부를 결정하기 위한 중요한 요인임에도 불구하고, 지방도시는 인구의 감소와 고령화, 산업의 쇠퇴와 더불어 재정 및 예산이 심각하게 부족하고, 재정자립도가 낮은 실정이다.

최근 지역균형발전위원회에서 지역경제활성화 대책의 일환으로 포괄보조금제도를 도입해 지방재정의 자율성을 제고한다고 하지만 실제 포괄보조금제도를 도입한다면, 사업의 효과가 단기간에 도출될 사업에 대부분의 보조금이 투입될 것이며, 장기간의 사업을 추진해야하는 도시재생사업의 경우 많은 부분의 지원을 받기 어려울 것이다.

## IV. 지방도시재생을 위한 추진체계의 개선방안

### 1. 법제도 측면의 개선방안

첫째, 기존 법제도의 정비를 통해 지방도시차원에서 도시재생사업을 추진할 수 있도록 정비하는 방법이다. 단기간의 방법으로 기존 법제도에서의 사업지정 도시 기준과 사업지정 면적 수정, 도시기본계획 내 도시재생부문 추가 등을 통해 지방도시에도 적용할 수 있도록 한다. 즉, 도시 및 주거환경정비법과 도시재정비 촉진을 위한 특별법이 지방도시에 적용가능 하도록 대상도시와 사업규모 등을 재검토하여야 할 것이다. 또한 도시기본계획의 정비 내용으로는 도시계획체계에서 도시재생의 위치를 명확히 제시하고, 도시기본계획 수립 등을 부문별 계획에 도시재생에 관한 부문을 추가하여야 할 것이다. 노후 지방산업단지 및 공업지역 재정비사업 정비 내용으로는 산업단지 지정권한의 이양이나 규제완화 등으로는 산업기반이 취약한 지방도시에 한계가 있기에 '시범단지'의 우선지정, 재정지원 확대, 세제감면 등 정부의 적극적인 정책지원이 수반되어야 할 것이다. 지역개발사업은 지방도시에서 도시재생 사업을 추진하는 경우 지역개발계정에서 재정지원을 우선적으로 지원하여야 하며, 포괄보조금내에 도시재생에 관한 사업군이 지정되어야 할 것이다. 살기 좋은 도시만들기 사업은 지방도시가 대도시에 비해 자원과 역량이 부족하기에 중앙정부차원의 특별한 고려가 필요하며, 시범도시 및 마을 선정 시 지방도시에 대한 배분 비율과 재정지원을 높이는 방법을 모색하여야 할 것이다.

둘째, 중·장기 측면으로 새로운 법제도의 구축하여야 하여 도시재생사업을 국가차

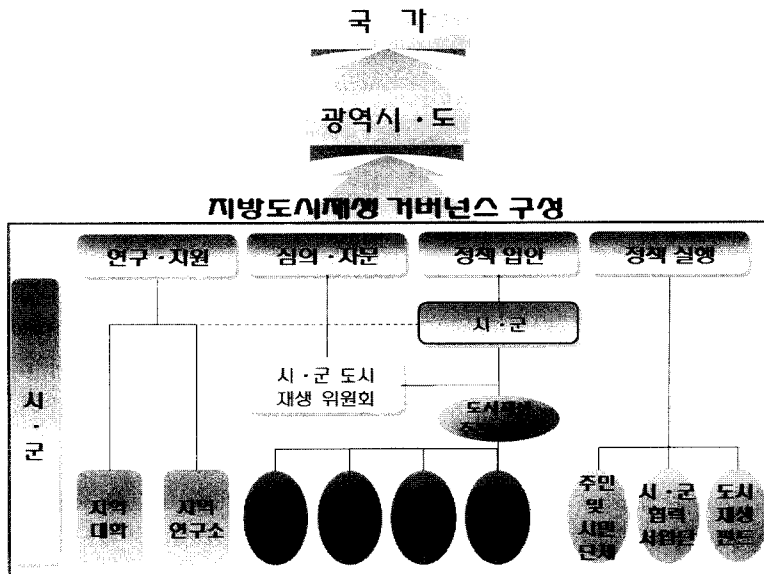
원의 강력한 중앙조직의 구성과 운영방안 그리고 행정기관 간과 지방자치단체와의 역할 분담 내용 등이 정의되어야 한다. 새로운 법의 주요 내용으로는 도시재생 관련 기구 및 센터 설치에 관한 사항을 중앙과 지방으로 구분하여 정의하여야 하며, 도시재생특구제도 지정 기준 및 파트너십 제도의 지원시스템 구축, 지방도시 관리조직의 구성 및 역할에 관한 사항, 재원확보 방안, 인센티브 부여 방안에 관한 사항 등이 정의되어야 할 것이다.

셋째, 지방도시재생 종합계획을 수립하여야 한다. 일반적인 도시계획으로는 쇠퇴 문제를 종합적이고 실효성 있게 다루기에 한계가 있기에 전략적 형태의 도시재생 종합계획이 필요하다. 이 계획은 단·중기 전략계획, 실천계획의 성격을 가져야 하며, 기존 지역개발계획과 기존의 도시재생관련계획의 내용을 포함하여 실제 지방도시에 적용할 수 있는 실천적 계획이어야 한다.

넷째, 지방자치단체 조례를 제정하여 원활한 도시재생사업 추진과 재원마련을 용이하게 하여야 한다. 도시재생사업은 투자규모가 크고 투자자본의 회수기간이 길기에 조례를 제정하여 지방자치단체 재원확보가 필요하다. 현행 법규는 사업수행 시 장기간 소요되는 문제점이 발생할 우려가 있으며, 실제 도시재생사업의 주체가 되는 지방자치단체의 안정된 재원을 마련하기 위해 조례를 제정하여야 한다. 조례의 주요내용은 사업시행방식 및 절차, 재원확보방안, 금융 및 지방세 감면, 사업 지원, 주민참여를 위한 지방정부 지원방안, 모니터링 제도, 파트너십에 관한 내용이 포함되어야 한다.

## 2. 추진조직 측면의 개선방안

도시재생은 일시적·단편적일 수 없으며, 단독 시행주체를 통해 이루어지기 불가능하기에, 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 주체들 간의 파트너십이 필요하다. 이에 계획화, 협력화, 실천화할 수 있는 추진조직이 구성되어야 할 것이다.



[그림 5] 추진조직의 기본구상

자료: 충남발전연구원 외(2009), 지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발 1단계 연구결과 발표자료, p.61, 재편집

중앙정부는 지방도시가 가지고 있는 문제를 인식하고, 정부차원 지방도시 활성화의 적극적인 협력자로서 역할 수행 및 재정적 지원수단을 강구하여야 한다. 이를 위해 구체적으로 사업을 추진할 수 있는 전담조직을 구성하고, 계획·입안·집행과정을 실무적으로 추진하여야 한다. 지방자치단체는 계획의 수립과 정책의 지속적 추진, 그리고 사업성과의 평가 주체로서 사업의 모든 과정을 실질적으로 주도해야 한다. 또한 지역주민의 적극적 참여와 협력이 필요하기에 지역주민들이 강한 주인의식을 가지고 적극 참여할 수 있는 여건과 추진체계 구축하여야 한다. 이를 위해 국가차원, 시·도차원 시·군차원의 조직차원의 차별화 및 연구지원, 심의자문, 정책입안, 정책실행의 조직이 구별되어 구성되어야 할 것이다.

시·군차원에서는 도시재생추진기획단, 주민 및 시민단체, 시·군협력사업단, 도시재생펀드, 지역대학, 지역연구소, 시·군도시재생위원회 등의 지방도시재생거버넌스를 구성하여 협력하는 주체들 간의 파트너십 체제를 구축하여야 하며, Bottom up 방식의 계획수립 필요하다. 특히 도시재생추진단을 창설하여, 지방도시차원에서 도시재생의 실무적인 추진과 자치단체내의 부서간 업무 네트워크 조정 협력을 담당하여야 한



다. 또한 시·군협력사업단을 통해 1개 이상의 기초자치단체들이 협력하여 도시재생 사업을 추진할 수 있도록 한다. 이를 통해 도시재생의 시너지 효과가 유발될 것이며, 현재 기초생활권 제도와 자치단체 자율통합지원계획이 나옴에 따라 일부 시·군 통합이 표면화되고 있는 실정이기에 시·군 간 공동 사업을 추진할 협력체가 필요하다.

### 3. 재원확보 측면의 개선방안

도시재생사업은 투자규모가 크고 투자자본의 회수기간이 길기 때문에 민간참여자들에게 대한 금융지원 필요하다. 이에 성공적인 지방중소도시의 재원확보를 위해 중앙정부차원, 지방자치단체차원, 민간차원의 재원확보방안을 고려한다.

중앙정부차원에서는 광역·지역발전특별회계의 지역개발계정에 ‘지방도시재생특별회계’를 구성하여 중앙정부 재원 확보하는 방안과 포괄보조금에 도시재생사업군 지정을 통해 재원을 확보하는 방안을 모색한다.

지방정부차원에서는 ‘(가칭)도시재생세’에 관한 조례를 신설하여 신규 건물 건축 시 향후 도시 재생에 필요한 기금마련차원에서 세금을 부과하는 방법을 모색하고, 재생사업에 따른 자산가치의 상승 등으로 인한 재생이익 환수로 재원확보하는 방안을 모색하여야 한다.

또한 기존의 법제도를 수정하여 도시재생지구에 대해 기존의 개발부담금 제도를 시행하여 개발부담금 이익을 광역도시재생재원으로 확보하여 재원 일부를 사업승인이 낮은 지방도시 재원으로 활용하도록 한다. 또한 세수증가를 예상한 채권 발행 및 지방채 발행 등을 통해 안정적인 재원을 확보한다. 도시재생사업은 막대한 자금과 많은 시간이 소요되기에, 공공의 재원만으로는 성공적으로 사업을 수행하기 어렵기에, 민간부분의 재원확보 방안이 중요하다.

민간부문에서는 도시재생펀드제도를 도입하여 민간 재원을 확보하는 방안을 모색한다. 도시재생펀드는 도시재생파트너십의 재생사업에 대한 저리융자 및 보증 등을 위한 재정지원시스템으로 정부 공적자금을 기금을 활용한 민간도시재생펀드방식과 간접투자형 민간 도시재생펀드 활용방식 등을 활용하여 펀드 확보할 수 있다.

또한 민간부문의 참여 촉진 및 재원확보를 위해 1개 이상의 기초자치단체가 연합하여 펀드를 설립하여 수익을 환원하는 시스템을 구축하는 방안도 모색하며, 프로젝트 금융기법을 도입하여 재원을 확보하도록 한다.

〈표 2〉 개선방안 종합

구분	개선방안	내 용
법 제 도	기존제도 활용	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시 및 주거환경정비법과 도시재정비 촉진을 위한 특별법이 지방 도시에 적용가능 하도록 대상도시와 사업규모 등을 재검토</li> <li>- 도시기본계획에 도시재생부문 추가</li> <li>- 노후 지방산업단지 및 공업지역 재정비 사업에 있어 시범단지 우선 지정, 재정지원 확대, 세제감면 등 지원</li> <li>- 포괄보조금내 도시재생사업군 지정</li> </ul>
	새로운 제도 구축	- 중앙과 지방의 역할, 도시재생 기구 및 센터, 도시재생특구제도, 파트너십 지원 등 새로운 법제도 구축
	지방도시종합계획 수립	- 전략계획, 실천계획의 성격을 가지며 기존 도시재생관련계획을 포함 하는 지방도시에 적용가능한 실천적 계획 마련
	조례 제정	- 사업시행방식 및 절차, 재원확보방안, 금융 및 지방세 감면, 사업지원, 주민참여를 위한 지방정부 지원방안, 모니터링 제도, 파트너십 등 포함
추진 체 계	중앙정부	- 전담조직 구성 및 계획·입안·집행과정을 실무적 추진
	지방정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 도시재생업의 과정 실질적 주도</li> <li>- 지역주민 참여 여건 및 추진체계 구축</li> </ul>
	시·군	- 다양한 주체간 파트너십 구축
재원 확 보	중앙정부	- 포괄보조금에 도시재생사업군 지정
	지방정부	- 재생이익 환수 방안 모색
	민간	- 도시재생펀드제도, 프로젝트 금융기법 등을 통해 민간 재원 확보

## V. 결 론

현재 도시는 인구감소시대, 노령화 시대의 환경에 도래하였다. 우리나라도 2000년에 노령화비율이 7.2%에 달해 고령화 사회에 진입했으며, 2018년 고령사회, 2026년 초고령 사회에 진입할 것으로 예상된다. 수도권과 지방도시를 살펴보면, 수도권의 인구성장률은 증가하는 추세이고, 지방도시는 인구감소와 노령화가 점점 심각해져 양극화되고 있다. 현재 수도권 및 일부 대도시 주변에 있는 중소도시를 제외하고는 도시의 존립자체도 어려울 정도로 쇠퇴되어 있는 지방중소도시가 많은 실정이다.

이러한 시점에서 지방도시쇠퇴현상을 진단하고 재생을 위한 전략 및 정책 수단이 모색되어야 하고, 이를 효과적으로 실현하기 위한 제도적 기반을 마련하여야 할 것이다. 지방도시의 재생여건을 위해 안정적인 예산 확보, 사업 추진 절차 등을 통해 보다 효율적이고 용이하도록 지원하여야 하며, 실제적인 도시재생사업을 계획하고 추진할 수 있는 법적 지원이 필요하다.

이에 본 연구는 지방도시재생을 위한 일환으로 기존의 도시재생과 관련된 정책들을 살펴 문제점을 도출하고, 외국사례 등의 검토를 통해 지방중소도시 활성화를 위해 법제도, 추진조직, 재원확보 측면의 추진체계에 대해 고찰하였다.

법제도 측면의 개선방안으로는 단기적으로 기존 법제도를 정비 및 활용하여 기존의 사업과 도시재생사업과 연계하는 방법을 모색할 수 있으며, 중·장기적으로 새로운 지원법을 제정함으로써 다양한 제도가 수용 가능하고, 계획·시행·관리·지원이 통합될 수 있는 제도적 장치가 마련되어야 할 것이다.

추진조직 측면의 개선방안으로는 지방자치단체는 도시재생 종합계획의 수립과 정책의 지속적 추진, 그리고 사업성과의 평가 주체로서 사업의 모든 과정을 실질적으로 주도해야 하기에 공동의 목표를 달성하기 위해 지속적으로 협력하는 주체들 간의 파트너십체계를 구축하여야 한다. 이를 위해 정책입안, 정책실행, 심의자문, 연구지원으로 구분하여 추진조직을 구성하고, 사업의 실무적인 추진과 자치단체내의 부서 간 업무의 조정 협력을 담당할 수 있는 도시재생추진기획단을 창설하는 방법, 1개 이상의 기초자치단체들이 협력하여 시군협력사업단을 조직함으로써 공동의 사업을 시행할 수 있는 체제를 구성하여야 한다. 또한 기존의 하향식 방식에서 탈피하여 추진기획단, 시민단체, 지역대학 연구소, 시군 도시재생위원회 등 지방도시재생 거버넌스를 구성하여 상향식방식의 계획수립이 가능하도록 한다.

재원확보 측면의 개선방안은 중앙정부차원, 지방차원, 민간차원으로 구분하여 제시하였다. 중앙정부차원에서는 포괄보조금 지원을 통한 재원의 확보와 지방도시재생법 신설로 지방도시재생특별회계를 구성하여 재원을 마련한다. 지방자치단체차원에서는 도시재생세 조례신설로 개발이익을 환수하는 방법, 개발부담금 일부를 광역도시재생재원으로 확보, 세수증가를 예상한 채권발행, 지방채 발행 등으로 재원을 마련하고 민간차원의 도시재생펀드와 프로젝트 금융기법 등을 도입한다.

마지막으로 도시재생은 단기간의 획일적인 사업이 아니기에, 추진조직, 안정적인 재원마련 이를 위한 법제도를 정비하여야 하며, 대도시와 중소도시의 기본적인 재생방식과 쇠퇴원인이 다르기에 차별화되어 접근되어야 할 것이다. **【cni】**

## 〈참고문헌〉

- 국토해양부(2008), 「지방도시재생 활성화를 위한 정책토론회」 자료집
- 김 영 · 김기홍 · 김경환(2007), '지방쇠퇴도시 도심공간분석과 도시재생기법에 관한 연구', 「한국주거환경학회」, 5(2) 통권 8호, pp.1-33
- 변필성 · 김광익(2008), '영국 잉글랜드 RDA에 대한 포괄적 예산지원과 지역발전 정책의 분권화', 「한국경제지리학회지」, 제11권 제1호
- 신정철(2004), 「지방중소도시 활성화 방안 연구」, 국토연구원
- 송상열(2006), '지방도시 쇠퇴원인과 활성화 방안', 「한국주거환경학회」, 4(2) 통권6호, pp.105-125
- 송상열 · 장희순(2006), '지방중소도시의 활성화를 위한 법제도 정비방안', 「한국부동산학회」, 2006.12 pp.208-227
- 송상열 · 장희순(2007), '도시재생사업 추진을 위한 조직체계 구축방안', 「사회과학연구」, 46권 2호, 강원대학교 사회과학연구소, pp.91-132
- 양도식(2008), 「영국 도시재생의 유형별 성공사례 분석」, 서울시정개발연구원
- 양재섭(2006), 「도시재생정책의 국제비교 연구」, 서울시정개발연구원
- 양재섭 · 김영환 · 김정원(2007), '영국의 도시재생 추진기구와 지원제도에 관한 연구', 「국토계획」 제42권 제5호, 대한국토도시계획학회
- 오재일 · 형시영(2004), '지방 대도시의 도심재생을 위한 정책방안에 관한 연구', 「한국정책과학학회보」, 한국정책과학학회
- 온영태(2002), '도심지 활성화를 위한 정책방안', 「도시문제」, 대한지방행정공제회, 37(9), pp.25-38
- 정윤희(2003), '지방도시 활성화를 위한 영국의 노력-URC의 사례를 중심으로', 「월간국토」, 국토연구원
- 정필립 · 안종현 · 남 진(2008), '영국도시재생의 추진체제 분석', 대한국토도시계획학회 2008 추계학술대회
- 충남발전연구원 외(2008), 「중소도시재생 정책방향과 추진계획」
- \_\_\_\_\_ (2009), 「지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발」, 1단계 단계보고서
- \_\_\_\_\_ (2009), 「지방도시 유형별 재생전략 및 기법개발」, 1단계 연구결과 발표자료
- 형시영(2004), 「지방 대도시의 도심재생 방안에 관한 연구」, 전남대학교 대학원 박사학위논문